



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

X Legislatura

Pamplona, 26 de agosto de 2020

NÚM. 90

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—Informe de fiscalización sobre 'Retribuciones variables del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (2018-2019)', emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

**Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA**

Informe de fiscalización sobre 'Retribuciones variables del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (2018-2019)', emitido por la Cámara de Comptos

En sesión celebrada el día 29 de junio de 2020, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

La Cámara de Comptos ha emitido un informe de fiscalización sobre 'Retribuciones variables del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (2018-2019)'.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 205 del Reglamento del Parlamento de Navarra en relación con el artículo 8 c) de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, SE ACUERDA:

1.º Darse por enterada del contenido del informe de fiscalización sobre 'Retribuciones variables del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (2018-2019)' (10-20/CCO-00018).

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

Pamplona, 29 de junio de 2020

El Presidente: Unai Hualde Iglesias

Informe de fiscalización sobre 'Retribuciones variables del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (2018-2019)', emitido por la Cámara de Comptos

ÍNDICE

I. Introducción (Pág. 3).

II. Retribuciones variables del SNS-O (Pág. 4).

II.1. Conceptos retributivos variables del SNS-O (Pág. 4).

II.2. Gasto retribuciones variables personal SNS-O (Pág. 6).

II.3. Sistemas de información (Pág. 9).

II.4. Gestión de las retribuciones variables en el SNS-O (Pág. 10).

III. Objetivos y alcance de la fiscalización (Pág. 11).

IV. Opinión (Pág. 12).

IV.1. Conclusión sobre el control interno (Pág. 13).

IV.2. Opinión sobre cumplimiento de legalidad (Pág. 13).

IV.3. Opinión de auditoría financiera (Pág. 13).

V. Conclusiones y recomendaciones (Pág. 14).

V.1. Procedimiento de gestión de las retribuciones variables del SNS-O (Pág. 14).

V.2. Conclusión final y recomendaciones (Pág. 21).

Anexo 1. Marco regulador aplicable a las retribuciones variables del SNS-O (Pág. 23).

Anexo 2. Diagrama de aplicaciones que intervienen en el proceso de gestión de las retribuciones variables del SNS-O (Pág. 25).

Alegaciones formuladas al informe provicional (Pág. 26).

Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas al informe provicional (Pág. 27).

I. INTRODUCCIÓN

La Cámara de Comptos incluyó en su programa anual de fiscalización de 2019 la realización de un informe sobre las retribuciones variables percibidas por el personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (SNS-O en adelante).

El informe se estructura en cinco epígrafes incluida esta introducción; en el segundo se describen aspectos generales relacionados con las retribuciones variables del SNS-O; el tercero describe los objetivos y el alcance del presente informe; el cuarto contiene la conclusión sobre el control interno y los sistemas de información relacionados con la gestión analizada, y nuestra opinión de cumplimiento y financiera; el quinto y último, expone las conclusiones y recomendaciones del trabajo realizado. En el informe se incluyen dos anexos con la normativa aplicable a las retribuciones variables del SNS-O y el diagrama del entorno tecnológico involucrado en la gestión de las mismas.

El trabajo lo realizó entre el mes de noviembre de 2019 y mayo de 2020 un equipo integrado por dos técnicas de auditoría, un técnico superior en sistemas informáticos, un técnico de grado medio en sistemas informáticos y una auditora, con la colaboración de los servicios jurídicos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Agradecemos al personal del SNS-O, del Servicio de Administración Electrónica, Hacienda, Recursos Humanos y SITNA y del personal de Tracasa Instrumental S.L. que colabora con este servicio, y de la Dirección General de Función Pública, la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, los resultados de este trabajo se pusieron de manifiesto, con el fin de que formularan alegaciones, a las personas que ocupaban los siguientes cargos:

- Consejera del Departamento de Salud.
- Director Gerente del SNS-O.
- Gerente del CHN.
- Directora General de la Función Pública del Departamento de Presidencia.
- Gerente de Atención Primaria.
- Gerente del Área de Salud de Estella.
- Gerente del Área de Salud de Tudela.
- Gerente de Salud Mental.
- Director de profesionales del SNS-O.

Ha presentado alegaciones, en el plazo fijado por la Cámara de Comptos, el Director de Profesionales del SNS-O.

Dichas alegaciones se incorporan al informe provisional y se eleva este a definitivo al considerar que constituyen una explicación de la fiscalización realizada y no alteran su contenido.

II. RETRIBUCIONES VARIABLES DEL SNS-O

II.1. CONCEPTOS RETRIBUTIVOS VARIABLES DEL SNS-O

Los conceptos retributivos variables que percibe el personal del SNS-O registrados en el capítulo 1 del presupuesto son los siguientes¹:

- **Festivos:** compensación por cada hora trabajada en domingo o día declarado festivo en el calendario laboral. A partir del festivo trabajado número 33², la compensación económica se incrementa en un 50 por ciento. Los importes percibidos por nivel profesional en 2019 son:

(euros/hora)					
Nivel	A	B	C	D	E
Festivos	8,82	8,82	8,12	7,35	7,35
Festivos > 33	13,23	13,23	12,18	11,03	11,03

- **Nocturnidad:** retribución por cada hora de trabajo nocturno (se entiende por trabajo nocturno el realizado entre las 22 horas y las 8 horas del día siguiente). Los importes percibidos por nivel profesional en 2019 son los siguientes:

(euros/hora)					
Nivel	A	B	C	D	E
Nocturnidad	3,84	3,84	3,14	2,75	2,75

- **Turno rotatorio:** el personal cuyo horario se modifique en más de un tercio de la jornada de trabajo en cómputo trimestral global percibirá una compensación económica del seis por ciento del nivel.

Hasta octubre de 2018, este concepto se percibía en todos los casos en los que la plaza tuviera asignado este complemento. A partir de la fecha indicada, se introducen unos cambios en SAP-RRHH y se introduce un control que lleva a cabo este cálculo, para verificar si se produce esta modificación o no en el horario y percibir en su caso esta retribución.

- **Guardia de presencia física:** compensación retributiva por permanecer en el lugar de trabajo según los siguientes importes en 2019:

(euros/hora)					
	Nivel A	Nivel B	Nivel C	Nivel D	Nivel E
Guardia presencia física	25,79	15,48	12,37	9,88	9,88
	1º año	2º año	3º año	4º año	5º año
Guardia presencia física personal residente en formación	15,48	18,05	20,63	22,70	22,70

- **Guardia localizada:** compensación retributiva por estar localizable y disponible para recibir avisos de acuerdo a los siguientes importes en 2019:

(euros/hora)					
Nivel	A	B	C	D	E
Guardia localizada	12,89	7,73	6,18	4,95	4,95

¹ Los importes indicados son los aplicados para el periodo julio-diciembre de 2019; en los seis meses anteriores de 2019 las cantidades eran distintas.

² Se considera festivo trabajado para este cálculo aquellos días en los que al menos la mitad de la jornada laboral corresponda con día festivo.

En caso de que durante el transcurso de la guardia localizada se haya atendido algún aviso, se retribuye al perceptor además según los siguientes conceptos:

a) Guardia localizada contenido asistencial: compensación retributiva por recibir avisos en tres o más ocasiones, o en dos o más ocasiones, si estas se producen en el intervalo temporal que va de las 22 horas a las 8 horas; en este caso, el importe percibido es el de la guardia de presencia física.

b) Horas contenido asistencial: compensación retributiva por atender avisos sin que se haya superado el número indicado en el punto anterior, de acuerdo a los siguientes importes en 2019:

(euros/hora)					
Nivel	A	B	C	D	E
Horas contenido asistencial	12,89	7,73	6,18	4,95	4,95

Este importe se aplica solamente a las horas de duración de las atenciones realizadas.

- Guardia “jefe de guardia”: compensación retributiva de 12,93 euros/hora al personal facultativo por realizar funciones de coordinación de los servicios sanitarios del centro hospitalario (atención especializada) o del sistema extrahospitalario (atención primaria).

- Pase de visita: compensación retributiva de 51,58 euros/hora al personal facultativo por prestar actividad asistencial a pacientes ingresados en centros hospitalarios sábados, domingos y festivos. Cada especialidad médica tiene asociado un número máximo de horas que el personal puede percibir por este concepto.

- Plus de dispersión geográfica y capitación: compensaciones retributivas al personal facultativo y de enfermería de atención primaria ligadas al grado de dispersión geográfica de la población asistida, a la extensión temporal y a los ciudadanos con tarjeta sanitaria de su ámbito de atención. Son importes que varían mensualmente en función de las variables indicadas.

- Productividad: este concepto retribuye el especial rendimiento, la participación en programas o actuaciones extraordinarias, la realización de jornadas complementarias, el valor o interés excepcional de las aportaciones científicas, y en general, todas aquellas actuaciones que redunden especialmente en un mayor o mejor servicio a la población atendida, o en una mayor o mejor cantidad y calidad. Esta definición tan amplia motiva que este concepto incluya una gran variedad de subconceptos que se pueden clasificar en:

a) Productividad ordinaria: compensación retributiva mensual por realizar funciones diferentes al puesto de trabajo de la plaza básica ocupada (en la mayoría de los casos funciones de jefatura).

b) Productividad extraordinaria: en este caso existen distintos tipos en función del ámbito sanitario, así:

* Atención Primaria: se retribuyen las siguientes circunstancias: prolongación de jornada (abono de 67,92 euros si se atiende a seis pacientes en consulta o dos en domicilio, o la parte proporcional en su caso); sustitución de la jornada completa o parcial de un profesional (abono de 271,68 euros por la jornada completa); desarrollo de actividad añadida en horario habitual de trabajo (abono de 67,92 euros en función del número de pacientes atendidos o la parte proporcional en su caso); incentivos (reparto a cada centro en función de disponibilidades presupuestarias y de objetivos del Departamento de Salud de una cantidad que es dividida entre el personal, siguiendo para ello el criterio que cada centro estime oportuno); sustituciones de personal que realiza atención a la urgencia (SUR) (abono de 33,96 euros/hora para el personal facultativo, y 20,38 euros/hora para el de enfermería).

* Atención Especializada: existen retribuciones motivadas por los siguientes hechos: realización de programas de reducción de listas de espera, prolongación de jornada y actividad extraordinaria de tardes. En este caso, la normativa se modificó en julio de 2019, aplicándose a partir de esta fecha unos módulos en función de las horas o del tipo de actividad realizada

- Exceso de horas: compensación retributiva que percibe, en general, el personal que trabaja a jornada completa cuando, por razones del servicio, realiza un número superior de horas al que le

corresponde por contrato. No existe normativa que regule el cálculo del importe unitario de estas horas.

- Prorrata de paga vacaciones: el personal percibe en la nómina de diciembre de cada año, en concepto de retribución correspondiente al periodo vacacional, un promedio de lo percibido en el año por los conceptos de nocturnidad, festivos y guardias.

El marco regulador que afecta a los conceptos retributivos descritos es la que consta en el Anexo 1 que acompaña a este informe.

II.2. GASTO RETRIBUCIONES VARIABLES PERSONAL SNS-O

Gasto por concepto retributivo

El gasto correspondiente a los distintos conceptos retributivos variables del SNS-O abonados a través del capítulo 1 del presupuesto en los últimos cinco años ascendió a 282,66 millones, según el siguiente detalle³:

(en millones)

Concepto	2015	2016	2017	2018	2019	Variación% 2019/2015	Variación % 2019/2018
Guardia presencia física	18,84	18,80	18,81	19,78	20,93	11	6
Festivos	7,27	7,49	7,99	8,45	9,03	24	7
Productividad	1,91	2,19	3,36	4,73	5,94	211	26
Guardia localizada	5,24	5,24	5,24	5,38	5,39	3	0,2
Nocturnidad	4,84	4,95	5,06	5,21	5,53	14	6
Capitación, dispersión geográfica	4,49	4,54	4,57	4,61	4,74	6	3
Prorrata paga vacaciones	3,54	3,59	3,67	3,84	4,00	30	22
Turnos rotatorios	2,94	3,05	3,15	3,30	3,27	11	-1
Pases visita	2,23	2,26	2,26	2,22	2,34	5	5
Exceso horas	0,74	0,61	0,58	0,56	0,65	-12	16
Jefe guardia	0,25	0,25	0,27	0,27	0,27	8	0
Guardia loc. contenido asistencial	0,30	0,31	0,33	0,29	0,26	-13	-10
Horas contenido asistencial	0,10	0,10	0,10	0,11	0,10	-	-9
Total general	52,69	53,38	55,39	58,75	62,45	19	6

El gasto medio en el periodo analizado fue de 56,53 millones y en 2019 de 62,45 millones; en este último año, este importe fue un 19 y un seis por ciento superior al de 2015 y 2018 respectivamente.

El peso de cada concepto en el conjunto de retribuciones es prácticamente el mismo en todos los años analizados tal y como mostramos a continuación:

³ Las partidas presupuestarias no se corresponden con estas denominaciones, pero señalamos el gasto por concepto retributivo con el fin de que la información sea más comprensible.

Concepto	2015	2016	2017	2018	2019
Guardias presencia física	35,8	35,2	34,0	33,7	33,5
Festivos	13,8	14,0	14,4	14,4	14,5
Productividad	3,6	4,1	6,1	8,0	9,5
Guardias localizada	9,9	9,8	9,4	9,2	8,6
Nocturnidad	9,2	9,3	9,1	8,9	8,9
Capitación, dispersión geográfica	8,5	8,5	8,3	7,8	7,6
Prorrata paga vacaciones	6,7	6,7	6,6	6,5	6,4
Turnos rotatorios	5,6	5,7	5,7	5,6	5,2
Pases visita	4,2	4,2	4,1	3,8	3,8
Exceso horas	1,4	1,2	1,0	0,9	1,0
Jefe guardia	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Guardia loc. contenido asistencial	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4
Horas contenido asistencial	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Total general	100	100	100	100	100

Del análisis de los cuadros anteriores señalamos los siguientes aspectos:

- Las guardias de presencia física, los festivos y las guardias localizadas (35,35 millones en 2019) son los tres conceptos que suponen un mayor gasto en el periodo con unos porcentajes medios del 35, 14 y nueve por ciento respectivamente.
- El gasto derivado de la nocturnidad (5,53 millones en 2019) supone en todos los años el nueve por ciento del total.
- La productividad (5,94 millones en 2019) va ganando importancia a lo largo del periodo pasando de suponer el cuatro por ciento en 2015 al diez por ciento en 2019.
- En 2019, la capitación y dispersión geográfica, la prorrata de paga de vacaciones por diversos conceptos y los turnos rotatorios (12,01 millones en 2019 en total) suponen respectivamente el ocho, seis y cinco por ciento.
- Los pases de visita (2,34 millones en 2019) alcanzan el cuatro por ciento y el resto de complementos un porcentaje igual o inferior al uno por ciento.

Gasto por unidad organizativa del SNS-O

Si analizamos el gasto por unidad organizativa se obtienen los siguientes resultados:

(en millones)

Centro gestor	2015	2016	2017	2018	2019	Variación % 2019/2015	Variación % 2019/2018
Complejo Hospitalario Navarra	28,66	29,60	30,96	32,65	34,03	19	4
Atención Primaria	14,30	14,55	14,97	14,75	15,64	9	6
Hospital Reina Sofía (Tudela)	4,97	5,21	5,43	5,82	6,09	23	5
Hospital García Orcoyen (Estella)	3,31	3,26	3,27	3,35	3,56	8	6
Salud Mental	0,61	0,57	0,58	0,73	1,29	111	77
Otros	0,17	0,17	0,16	1,44	1,82	971	26
Dirección General SNS-O	0,67	0,02	0,02	0,01	0,02	-97	100
Total general	52,69	53,38	55,39	58,75	62,45	19	6

Las principales conclusiones obtenidas de los datos anteriores son:

- El gasto del Complejo Hospitalario de Navarra (CHN en adelante) y de Atención Primaria (AP en adelante) suponen respectivamente el 55 y el 26 por ciento del total del periodo. En el caso del

CHN, el gasto de 2019 se incrementa significativamente respecto a 2015 (19 por ciento), mientras que el de AP lo hace un nueve por ciento.

- Los hospitales de Tudela (HRS en adelante) y Estella (HGO en adelante) alcanzan el diez y el seis por ciento del gasto total del periodo; en ambos casos, los importes de 2019 son superiores a los de 2015, si bien en Tudela la cifra aumenta un 23 por ciento y en Estella un ocho por ciento.

Si analizamos el gasto por concepto retributivo y centro gestor en 2019, los resultados son:

(en millones)

Concepto	CHN	AP	HRS	HGO	Salud mental	Otros	Dirección Gral. SNS-O
Guardia presencia física	13,13	3,89	2,23	1,32	0,40	0	-0,03*
Festivos	5,45	1,29	0,85	0,55	0,32	0,57	0
Productividad	1,94	2,88	0,36	0,16	0,07	0,51	0,02
Guardia localizada	3,57	0,37	0,83	0,39	0,09	0,13	0
Nocturnidad	3,15	1	0,58	0,34	0,19	0,27	0
Capitación, dispersión geográfica	0	4,74	0	0	0	0	0
Prorrata paga vacaciones	2,49	0,60	0,45	0,25	0,10	0,11	0
Turnos rotatorios	2,09	0,34	0,37	0,18	0,12	0,15	0,02
Pases visita	1,86	0	0,30	0,18	0	0	0
Exceso horas	0	0,51	0	0,05	0	0,08	0,01
Jefe guardia	0,09	0	0,09	0,09	0	0	0
Guardia loc. contenido asistencial	0,17	0,02	0,02	0,05	0	0	0
Horas contenido asistencial	0,09	0	0,01	0	0	0	0
Total general	34,03	15,64	6,09	3,56	1,29	1,82	0,02

* El importe negativo corresponde a reintegros del personal.

La mayoría de los conceptos retributivos son percibidos por personal del CHN (guardias, festivos, etc.); sin embargo, en algún caso como la productividad y el exceso de horas, el mayor gasto está localizado en el ámbito de AP.

Número perceptores del gasto por centro gestor en 2019

El número de perceptores del gasto por concepto retributivo variable y centro gestor en 2019 es el siguiente:

	Número de perceptores							Total
	CHN	AP	HRS	HGO	Salud mental	Otros	Dirección general	
Guardia presencia física	1.033	854	164	78	67	0	0	2.196
Festivos	4.407	1.175	622	364	277	259	0	7.104
Productividad	926	1.868	109	40	38	122	9	3.112
Guardia localizada	607	120	133	53	35	11	0	959
Nocturnidad	3.171	581	570	299	233	227	0	5.081
Cap., dispers. geográfica	0	1.797	0	0	0	0	0	1.797
Prorrata paga vacaciones	5.884	1.447	825	446	352	250	108	9.312
Turnos rotatorios	3.775	409	536	282	249	159	777	6.187
Pases visita	572	0	83	47	0	0	0	702
Exceso horas	0	207	0	44	47	129	16	443
Jefe guardia	38	0	36	26	0	0	0	100
Guardia loc. cont. asist.	138	36	12	17	0	0	0	203
Horas cont. asistencial	331	0	67	18	0	0	0	416
Nº perceptores	5.982	2.663	843	456	394	236	120	10.694

El total de personas que percibieron retribuciones variables en 2019 ascendió a 10.694; hay que tener en cuenta que esta cifra, tanto global como por unidad organizativa, no es el sumatorio de los perceptores por concepto, ya que una misma persona puede percibir más de uno de ellos.

El gasto medio y el máximo anual por perceptor por concepto en 2019 fue:

Concepto	Gasto medio anual por perceptor	Gasto máximo anual por perceptor
Guardia presencia física	9.531	56.017
Festivos	1.271	6.782
Productividad	1.909	83.907
Guardia localizada	5.620	66.663
Nocturnidad	1.088	5.949
Capitación, dispersión geográfica	2.638	9.612
Prorrata paga vacaciones	430	5.959
Turnos rotatorios	529	4.742
Pases visita	3.333	16.386
Exceso horas	1.467	44.174
Jefe guardia	2.700	5.060
Guardia loc. contenido asistencial	1.284	17.840
Horas contenido asistencial	240	3.563

Como se observa, el gasto medio anual por perceptor difiere significativamente del máximo debido, entre otras causas, a la existencia de contratos de corta duración que incluyen la percepción de retribuciones variables. Si analizamos todos los conceptos en global, el resultado es un gasto medio anual por perceptor de 5.840 euros y un gasto máximo anual percibido por una persona de 108.263 euros.

II.3. SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Existe una aplicación de gestión denominada Tiempos y Turnos (TyT en adelante) en la que se refleja la regla horaria de cada empleado (horario o jornada de trabajo) y el calendario laboral; en ella se van incluyendo, de manera individualizada, la mayoría de las circunstancias que originan el abono de retribuciones variables (guardias, festivos, productividades, etc.).

Por otro lado, existe el módulo SAP-RRHH que es el que genera los recibos de nómina. La información en este módulo se introduce de dos formas: automáticamente a través de la aplicación TyT, y manualmente para los conceptos de exceso de horas, capitación y dispersión y pases de visita.

En algunos centros gestores, existen otras aplicaciones o bases de datos o documentos, en las que se incluye información sobre las retribuciones variables que posteriormente se vuelca a SAP-RRHH: así, por ejemplo, en el CHN existe la aplicación PERS para la gestión de las guardias, o en el HRS una base de datos Access específica para este mismo concepto.

Una vez generados los recibos de nómina por el módulo SAP-RRHH, se vuelca esta información al módulo SAP-GE21 donde se contabilizan en el capítulo 1 del presupuesto

En el Anexo 2 que acompaña a este informe adjuntamos un diagrama del entorno tecnológico implicado en la gestión de las retribuciones variables.

Para que la gestión de la nómina funcione correctamente, es necesario que cada uno de los subsistemas involucrados realice sus tareas y se integren adecuadamente entre sí, por lo que la revisión de estos procedimientos es fundamental.

II.4. GESTIÓN DE LAS RETRIBUCIONES VARIABLES EN EL SNS-O

El Servicio de Intervención realizó un informe en diciembre de 2016 sobre las retribuciones variables de toda la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (ACFN en adelante); este trabajo analizaba, entre otros aspectos, el procedimiento seguido en cada centro gestor del SNS-O en el que se abonaban retribuciones variables.

La conclusión principal sobre el procedimiento fue que era diferente para cada concepto retributivo, y para cada centro, sin que existiera, en general, un procedimiento único estandarizado. Hemos constatado que estas conclusiones siguen vigentes. Por este motivo, no describimos cada caso en particular, sino que señalamos a continuación algunos aspectos generales de la gestión de las retribuciones variables:

- Cuando una persona comienza a prestar sus servicios en el SNS-O, su contrato se vincula con una plaza que tiene una regla horaria asociada en la que se determina la jornada habitual de trabajo, el cómputo de horas anuales, y si la plaza en cuestión puede percibir turnos rotatorios, nocturnidad y festividad.

- La aplicación TyT refleja la regla horaria de cada persona (general de mañana, noches fijas, etc.) y las modificaciones o circunstancias que se van produciendo (cambios de turnos, festivos, guardias, absentismos, etc.); toda esta información es introducida por el responsable de la persona que realiza esa actividad con el consiguiente reflejo en nómina de cada persona.

Esto supone que la mayor parte de los conceptos retributivos variables de la nómina, dependen significativamente de que los datos sobre las reglas horarias estén bien introducidos en el sistema, y que los posibles cambios que surjan sean correctamente anotados por la persona responsable de ello.

- En algunos centros gestores, el personal de nóminas realiza cargas masivas de datos en SAP-RRHH de la información recibida en archivos para determinados conceptos variables como las guardias o productividades; este hecho minimiza el riesgo de error, si bien los datos de los archivos son introducidos manualmente.

- A pesar de lo señalado en el punto anterior, sigue persistiendo la anotación en papel por parte de los responsables del personal de algunos conceptos retributivos, que son remitidos al personal de nóminas para que proceda a su abono.

- Se han incorporado al sistema SAP-RRHH controles o colisiones entre conceptos retributivos que impiden la percepción en el mismo tramo horario de aquellas retribuciones que son incompatibles entre sí por normativa. Este sistema de colisiones está continuamente mejorando y se van incorporando nuevos controles conforme se van identificando posibles errores en abonos.

III. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

Hemos realizado una auditoría de sistemas de información, de cumplimiento de legalidad y financiera con los siguientes objetivos:

- Determinar si el grado de eficacia de los controles existentes en dichos sistemas, tanto en las aplicaciones informáticas como en los procedimientos manuales, aporta un nivel de confianza razonable para garantizar la correcta ejecución de los procedimientos de gestión de las retribuciones variables, la adecuada contabilización de las transacciones y reducir el riesgo de errores o irregularidades.
- Verificar si el procedimiento de gestión de las retribuciones variables del SNS-O, y sus conceptos e importes incluidos, se adecúan a la normativa aplicable.
- Constatar si las partidas presupuestarias del gasto en conceptos retributivos variables de personal del SNS-O correspondientes a los ejercicios 2018 y 2019, se han preparado, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco normativo de información financiera que resulta de aplicación y, en particular, con los principios y criterios contables contenidos en el mismo.

Para realizar nuestro trabajo hemos analizado la siguiente información:

- Ejecuciones presupuestarias de las partidas de gasto relacionadas con las retribuciones variables del personal del SNS-O para el periodo 2014-2019 registradas en el módulo SAP-GE21.
- Información contenida en el módulo SAP-RRHH sobre los conceptos retributivos analizados.
- Normativa aplicable a las retribuciones variables del personal del SNS-O.
- Procedimiento de gestión de las retribuciones variables del personal del SNS-O, incluyendo la información contenida en las aplicaciones y sistemas informáticos implicados incluidos en el Anexo 2 del presente informe.

Esta Cámara publicó en noviembre de 2019 un informe sobre la gestión de la nómina del personal funcionario del Departamento de Educación; en ese trabajo llevamos a cabo 13 controles generales del sistema SAP y 40 específicos de transacciones de SAP relativos a procesos comunes a las nóminas de toda la ACFN. El resultado de estos controles fue satisfactorio, por lo que hemos analizado exclusivamente aquellas transacciones relacionadas directamente con las retribuciones variables. En concreto, hemos realizado 28 controles sobre un gasto de 54,71 millones en 2018 (93 por ciento del total) y 26 sobre un gasto en 2019 de 50,63 millones (81 por ciento del total).

- Además, en 2018 hemos llevado a cabo 14 pruebas sustantivas para aquellos conceptos en los que los controles no nos proporcionaban evidencia suficiente sobre el cumplimiento de las condiciones que originan el abono de las retribuciones variables principalmente en el caso de las guardias.

- La realización de estos controles y de las pruebas sustantivas ha supuesto el análisis de un total de 724.583 registros en 2018 y 594.430 en 2019.

Señalamos a continuación una circunstancia que incidió significativamente en la realización de nuestro informe; inicialmente, el alcance era el análisis del gasto de 2018. En noviembre de 2019, solicitamos información sobre planillas a distintos servicios y centros de salud para poder llevar a cabo pruebas sustantivas del ámbito de primaria y especializada.

Posteriormente, una vez obtenidos los resultados de estas pruebas y del resto de controles, decidimos ampliar el alcance al gasto de 2019 sobre el cual hemos realizado prácticamente los mismos controles que en 2018; sin embargo, ante la situación generada por el COVID-19, esta Cámara no consideró oportuno solicitar información de planillas a los ámbitos indicados dada la situación de alarma sanitaria existente y la carga de trabajo de su personal. Por esta razón, solo llevamos a cabo pruebas sustantivas en 2018.

Por otro lado, señalamos un hecho que ha afectado a nuestro trabajo si bien no ha supuesto una limitación al mismo. El SNS-O no cuenta con ningún control que proporcione evidencia de la presencia física o de la actividad realizada por el personal en el tramo horario en el que se origina el abono de todos los conceptos retributivos variables, a excepción de la guardia localizada y el

plus de dispersión geográfica y capitación. Hemos podido alcanzar las conclusiones y opiniones del siguiente epígrafe teniendo en cuenta que el servicio se ha prestado en todos los casos; la poca significatividad de las quejas de los perceptores sobre sus retribuciones; y los controles y pruebas sustantivas que hemos realizado.

IV. OPINIÓN

Responsabilidad del Gobierno de Navarra

La responsabilidad de la gestión de las retribuciones variables del personal del SNS-O es compartida por el SNS-O, el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia y el Departamento de Economía y Hacienda.

La gestión de las aplicaciones informáticas y los activos que soportan y garantizan una adecuada gestión de las retribuciones variables del personal del SNS-O le corresponde a la DGTD y al resto de centros gestores que disponen de aplicaciones propias.

Los departamentos y unidades organizativas citados deben garantizar que las actividades de gestión de las retribuciones variables del personal del SNS-O, las operaciones presupuestarias relacionadas y la información reflejada en las cuentas anuales resultan conformes con las normas aplicables. Deben establecer también los sistemas de control interno que consideren necesarios para permitir la preparación y presentación de cuentas anuales libres de incorrección material, debida a fraude o error.

Responsabilidad de la Cámara de Comptos de Navarra

Nuestra responsabilidad es expresar una opinión basada en nuestra fiscalización en relación con la gestión de las retribuciones variables del personal del SNS-O, sobre los siguientes aspectos: el sistema de control interno, la legalidad de las operaciones y las partidas presupuestarias correspondientes.

Para ello, hemos llevado a cabo la misma de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo y más en concreto, las ISSAI-ES 200, 400 y 500 referidas respectivamente a la revisión financiera de una partida específica, de cumplimiento, y auditoría de las tecnologías de la información. Dichos principios exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la auditoría de forma que obtengamos tanto un conocimiento adecuado de los procedimientos empleados en la gestión de las retribuciones variables del personal del SNS-O, los riesgos existentes y los controles implantados para mitigarlos (automáticos o manuales), como una seguridad razonable de que las partidas presupuestarias revisadas están libres de incorrecciones materiales y que las actividades, operaciones presupuestarias y financieras realizadas durante los ejercicios, y la información reflejada en los estados financieros resultan, en todos los aspectos significativos, conformes con la normativa vigente.

Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los procedimientos empleados en la gestión, los importes y la información revelada en las partidas presupuestarias analizadas, y sobre el cumplimiento de los aspectos relevantes establecidos en la normativa durante los ejercicios fiscalizados.

Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos tanto de incorrección material en las partidas presupuestarias analizadas, debida a fraude o error, como de incumplimientos significativos de la legalidad. Al efectuar dichas valoraciones del riesgo, el auditor tiene en cuenta el control interno relevante para la formulación por parte de la entidad de las cuentas anuales, y como parte de ellas estas partidas presupuestarias, y para garantizar el cumplimiento de la legalidad, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para nuestra opinión financiera y de cumplimiento de legalidad y nuestra conclusión de auditoría sobre el control interno.

IV.1. CONCLUSIÓN SOBRE EL CONTROL INTERNO

De acuerdo con el desglose del epígrafe V.1, el grado de cumplimiento de los controles que se han analizado y el resultado de las pruebas sustantivas realizadas son:

	Efectivo		Efectivo con recomendaciones		No efectivos		Total controles	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Controles	11	12	2	2	15	12	28	26
	Resultado satisfactorio		Resultado satisfactorio con recomendaciones		Resultado no satisfactorio		Total pruebas sustantivas	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Pruebas sustantivas	6	0	1	0	7	0	14	0

De los resultados obtenidos señalamos los siguientes aspectos:

- La mayor parte de los errores detectados derivan, en general, de procedimientos manuales llevados a cabo por las personas responsables de la que percibe la retribución variable relacionados fundamentalmente con: la falta de registro de absentismos, cambios en guardias o turnos, duplicidades.
- La falta de un sistema de control presencial es otra debilidad que impide verificar la presencia efectiva del personal en el tramo horario por el cual es retribuido en la mayor parte de los conceptos analizados.

En nuestra opinión, a excepción de las ineficiencias anteriores, cabe concluir que el nivel de control existente en los procedimientos de gestión de las retribuciones variables y en los sistemas de información que los soportan, aporta un nivel de confianza razonable para garantizar su correcta ejecución, la adecuada contabilización de las transacciones realizadas y la validez, integridad, exactitud, confidencialidad y disponibilidad de la información relacionada.

IV.2. OPINIÓN SOBRE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD

Opinión

En nuestra opinión, las actividades, operaciones presupuestarias y financieras y la información reflejada en las partidas presupuestarias relacionadas con las retribuciones variables resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con la normativa aplicable a la gestión de los fondos públicos.

Otras observaciones que no afectan a la opinión

La normativa, acuerdos y actos administrativos que regulan los conceptos retributivos variables son muy variados, están dispersos e incluso, en ocasiones, son desconocidos por el propio personal, y en el caso del cálculo del importe unitario del exceso de horas no existe.

IV.3. OPINIÓN DE AUDITORÍA FINANCIERA

Opinión favorable

En nuestra opinión, las partidas presupuestarias relacionadas con las retribuciones variables del personal del SNS-O expresan, en todos los aspectos significativos, la imagen fiel de la gestión analizada a 31 de diciembre de 2018 y 2019, de conformidad con el marco normativo de información financiera pública aplicable y, en particular, con los principios y criterios contables y presupuestarios contenidos en el mismo.

Otras cuestiones significativas que no afectan a la opinión

El SNS-O no cuenta con una herramienta de control presencial ni de realización de la actividad que permita verificar la presencia efectiva del personal que percibe la mayor parte de las retribuciones variables analizadas.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Presentamos en este epígrafe las principales conclusiones del trabajo realizado y las recomendaciones que consideramos oportunas para mejorar las deficiencias detectadas.

V.1. PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LAS RETRIBUCIONES VARIABLES DEL SNS-O

Como ya se ha indicado previamente, existen distintos procedimientos para gestionar cada retribución variable en las distintas unidades organizativas que componen el SNS-O.

Hemos analizado cada retribución variable considerando las peculiaridades de cada concepto y unidad organizativa, y la configuración de SAP-RRHH, SAP-GE21 y la aplicación TyT; este análisis nos permitió identificar los riesgos existentes y determinar los controles que debieran estar implantados para mitigarlos.

Hemos revisado un total de 28 controles en 2018 y 26 en 2019 realizando análisis masivos de datos para efectuar validaciones que nos permitieran verificar el funcionamiento de estos controles.

Además, hemos realizado 14 pruebas sustantivas relacionadas con el gasto de 2018 en los casos en los cuales no era posible realizar un control que nos proporcionara evidencia suficiente.

El gasto revisado de 2018 asciende a 54,71 millones que supone el 93 por ciento del total del importe correspondiente a retribuciones variables del SNS-O; la cantidad analizada de 2019 ha sido de 50,63 millones que es el 81 por ciento del total abonado por estos conceptos. Hemos excluido de nuestra muestra las retribuciones variables abonadas al personal adscrito al Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra y al Banco de Sangre y Tejidos de Navarra por considerar que no eran relevantes en el conjunto objeto de análisis.

El cuadro de la página siguiente contiene el gasto abonado por concepto retributivo variable incluido en nuestra revisión y el importe que hemos analizado, así como el número de registros evaluados y el tipo de prueba llevada a cabo (control a través de pruebas masivas o sustantiva) en cada caso, tanto para 2018 como para 2019.

Concepto	Importe abonado		Importe analizado		Nº registros analizados		Tipo prueba	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Festivos	8.447.988	9.029.363	8.429.994	8.429.994	135.184	137.940	Control	Control
Nocturnidad	5.222.105	5.528.356	5.203.426	5.253.403	161.835	163.193	Masiva	Masiva
Turnos rotatorios enero-septiembre 2018	2.347.044	0	2.310.085	0	150.980	0	Masiva	-
Turnos rotatorios desde octubre 2018	991.310	3.274.261	990.942	3.104.482	27.440	96.096	Sustantiva (31 registros)	Masiva
Guardia presencia fisica At. Especializada	10.143.030	10.772.084	10.143.030	10.772.084	27.524	28.368	Masiva y sustantiva (121 registros)	Masiva
Guardia presencia fisica At. Primaria	3.076.198	3.158.703	3.076.198	3.158.703	20.344	20.376	Masiva y sustantiva (348 registros)	Masiva
Guardia presencia fisica personal residente	6.563.543	6.998.932	6.563.543	7.027.687	21.737	22.622	Masiva	Masiva
Guardia localizada At. Especializada	4.967.218	4.969.607	4.879.600	4.879.762	29.966	29.239	Masiva y sustantiva (104 registros)	Masiva
Guardia localizada At. Primaria	412.050	420.264	412.050	375.746	2.787	2.875	Masiva y sustantiva (136 registros)	Masiva
Guardia contenido asistencial At. Especializada	278.027	241.957	278.027	241.957	1.541	1.326	Masiva	Masiva
Guardia contenido asistencial At. Primaria	11.645	18.706	11.645	18.706	95	135	Masiva	Masiva
Horas contenido asistencial	107.647	102.889	107.647	102.889	4.833	4.757	Masiva	Masiva
Guardias jefe guardia	269.518	270.827	269.518	270.827	1.131	1.119	Masiva y sustantiva (72 registros)	Masiva
Pase visita	2.216.209	2.339.691	2.216.209	2.339.691	8.603	8.854	Masiva y sustantiva (598 registros)	Masiva
Dispersión geográfica	1.984.271	2.043.729	1.984.271	2.043.729	54.812	38.973	Masiva	Masiva
Capitación	2.542.336	2.611.435	2.542.336	2.611.435	55.381	38.557	Masiva	Masiva
Productividad listas espera	794.461	115.934	794.461	0	3.104	0	Masiva y sustantiva (20 registros)	-
Productividad objetivos primaria	623.173	600.658	623.173	0	1.909	0	Sustantiva (84 registros)	-
Productividad coordinación	413.288	553.608	398.864	0	3.855	0	Sustantiva (139 registros)	-
Otras productividades	2.901.353	4.751.949	2.901.353	0	10.788	0	Sustantiva (177 registros)	-
Exceso horas	572.396	645.944	571.078	0	734	0	Sustantiva (12 registros)	-
Total	54.884.810	58.448.895	54.707.448	50.631.093	724.583	594.430		

Los resultados de la revisión de los controles y de la realización de las pruebas anteriores para el gasto de 2018 son los siguientes:

	Controles realizados				Pruebas sustantivas realizadas			
	Efectivo	Efectivo con recomendaciones	No efectivos	Total	Resultado satisfactorio	Resultado satisfactorio con recomendaciones	Resultado no satisfactorio	Total
Festivos	1	1	2	4	1	0	0	1
Nocturnidad	1	1	1	3	0	0	0	0
Turnos rotatorios	0	0	1	1	2	0	0	2
Guardia presencia física	2	0	2	4	0	0	3	3
Guardia localizada	0	0	0	0	0	1	1	2
Guardia contenido asistencial	0	0	3	3	0	0	0	0
Horas contenido asistencial	0	0	4	4	0	0	0	0
Guardias residentes	2	0	1	3	0	0	1	1
Guardia jefe guardia	1	0	1	2	0	0	0	0
Pases de visita	2	0	0	2	0	0	0	0
Dispers. geogr., capacitación	2	0	0	2	1	0	0	1
Productividad listas espera	0	0	0	0	0	0	1	1
Otras productividades	0	0	0	0	2	0	0	2
Exceso horas	0	0	0	0	0	0	1	1
Total	11	2	15	28	6	1	7	14

Los resultados para el gasto de 2019 son prácticamente los mismos por concepto en el caso de los 28 controles analizados (12 efectivos; dos efectivos con recomendaciones y 12 inefectivos).

En 2018 y 2019, el 50 por ciento de los controles revisados son efectivos, si bien sobre el 15 por ciento de estos hemos considerado oportuno realizar recomendaciones para mejorar su efectividad, mientras que el 50 por ciento restante no son efectivos; en el caso de las pruebas sustantivas, obtuvimos un resultado positivo en el 43 por ciento, incluyendo recomendaciones sobre el 17 por ciento de las mismas, y el 57 por ciento restante negativo.

Teniendo en cuenta tanto estos resultados como la relevancia de cada control en el conjunto y el resultado de los controles generales realizados por esta Cámara en el informe sobre la nómina del personal de educación de noviembre de 2019, podemos afirmar que, en general, el control interno es razonable y adecuado en el caso de los sistemas de información, pero presenta deficiencias derivadas de la falta de control presencial y de los procedimientos manuales que intervienen en la gestión.

A continuación, señalamos los aspectos relacionados fundamentalmente con los controles inefectivos y con las pruebas cuyo resultado no ha sido satisfactorio:

Aplicación TyT y SAP-RRHH

- El personal del SNS-O tiene acceso a la aplicación TyT para visualizar su calendario de trabajo; si se producen cambios en la realización de noches, festivos, guardias o turnos, será su responsable el que introduzca estos cambios en la aplicación. En general, el personal no tiene el hábito de acceder a la aplicación TyT y validar la información contenida, y el que es contratado para periodos cortos, en ocasiones ni conoce su existencia.

- En algunas unidades de los distintos ámbitos del SNS-O no planifican la actividad de acuerdo a la información contenida en la aplicación TyT, y siguen utilizando planillas en papel sin trasladar adecuadamente los cambios a la misma.

- Si bien la interfaz entre la aplicación TyT y el sistema SAP funciona correctamente, si los datos origen no son revisados por la persona que los va a percibir, o no están bien introducidos, existe el riesgo de que los abonos no sean correctos; estos posibles errores puede que no sean detectados por el personal en su recibo de nómina, ya que, en general, el reflejo de los conceptos retributivos variables en la misma no es muy claro y dificulta su comprensión.

Festivos y nocturnidad

• Hemos contrastado para el año 2018 si en el mismo día en la misma plaza, se ha abonado el concepto de festivos o el de nocturnidad a más de una persona. El resultado fue el siguiente:

	Nº plazas pago a dos personas	Nº horas pagadas a dos personas	Importe horas pagadas a dos personas (en euros)
Festivos	485	5.573	43.167
Nocturnos	579	12.098	40.397
Total	1.064	17.671	83.564

	Festivos					
	CHN	HRS	HGO	AP	Salud Mental	Total
Nº horas	4.152	443	660	263	55	5.573
Importe	31.807	3.548	5.188	2.193	430	43.167
	Nocturnidad					
	CHN	HRS	HGO	AP	Salud Mental	Total
Nº horas	9.375	637	831	978	277	12.098
Importe	30.957	2.010	3.049	3.593	788	40.397

Remitimos estos casos a los centros gestores correspondientes para que nos explicaran las causas de estas duplicidades; las distintas unidades organizativas nos han indicado los posibles motivos de estos dobles abonos que son:

a) Que no se registre el absentismo de la persona correspondiente en la aplicación TyT; sí que se registra que otra va a desempeñar el trabajo de la que va a estar ausente, lo que ocasiona que SAP-RRHH entienda que tiene que abonar a las dos personas el importe en cuestión.

b) Otra causa es la imposibilidad de realizar el cruce de datos por tramo horario al no constar la hora de inicio ni de fin del día festivo, ni las horas en las que ha desempeñado cada persona su trabajo en ese día concreto en SAP-RRHH; su análisis supondría analizar una a una las personas en la aplicación TyT, pudiéndose dar casos en los que este pago doble estuviera justificado.

Este hecho ha motivado que no podamos realizar un análisis masivo de si el abono del festivo colisiona con el de las guardias, si bien los posibles errores no eran significativos. Hemos realizado una muestra de estos supuestos errores en 2018 y el resultado ha sido correcto.

c) Los días de absentismo por asuntos propios están diseñados para jornadas de 7 horas y 20 minutos por lo que existen problemas para consumirlos en jornadas nocturnas de 10 horas. Esto motiva que, por ejemplo, en la jornada que va de las 22 horas a las 8 horas del día siguiente, un absentismo por el motivo indicado implica que no se incorpore transcurridas 7 horas y 20 minutos; el resto del tiempo hasta completar la jornada, la realiza otra persona, pero este intervalo temporal se abona a las dos. Anteriormente existía un absentismo específico en el que se indicaba esta situación que impedía este doble abono, pero se suprimió.

d) En AP cuando un facultativo se acoge a una reducción de jornada se contrata a otra persona para que realice esas horas en su plaza; dada la escasez de personal facultativo en este ámbito, a esta persona contratada se le puede hacer una ampliación de jornada para cubrir las necesidades de otra persona sin asignarle a otra plaza diferente. En estos casos el abono a las dos personas sería correcto.

e) El personal facultativo que imparte docencia tiene disponible una bolsa de horas y puede que su compensación sea no realizar noches, sin que haya indicado esta circunstancia en la aplicación TyT; esto implicaría que el abono doble sería incorrecto.

f) El personal facultativo que ha estado de excedencia, en algunos casos, necesita reciclarse durante varios meses antes de reincorporarse al trabajo; en estas ocasiones, se contrata a otra persona y ambos cobran las retribuciones variables asociadas a su plaza.

g) Pueden existir absentismos por vacaciones sin registrar en la aplicación TyT; esto implica que el abono de las retribuciones variables se haga tanto a la persona ausente como a la que le sustituye.

h) Cuando se registra un absentismo, el sistema lo asigna automáticamente a la primera parte de la jornada. Se puede indicar expresamente las horas en las que se va a producir, pero en ocasiones no se hace, lo que motiva que en turnos de 24 horas pueda existir un abono duplicado de la nocturnidad que sea correcto.

Los centros gestores nos han indicado estas causas y actualmente están analizando qué casos se encuadrarían dentro de cada una de ellas, salvo el caso de Salud Mental que ya ha iniciado el correspondiente expediente de reintegro por un total de 1.218 euros.

Dado que algunos casos podrían ser correctos y otros no, no podemos determinar si las horas indicadas para nocturnos y festivos para el resto de centros gestores se pagaron adecuadamente o no.

- Hemos verificado que, en seis casos en 2018 y ocho en 2019 cuya regla horaria es noches fijas, la cual se compone de 1.535 horas anuales, se ha superado esta cantidad de horas retribuidas. En todos los casos la razón ha sido que no se había registrado el absentismo por vacaciones correspondiente. De estas personas, tres eran liberadas sindicales sobre los cuales hacemos un análisis más exhaustivo en puntos siguientes.

Turnos rotatorios

Cuando se asigna la regla horaria a una plaza, se debe indicar si se van a realizar turnos rotatorios o no. Hemos constatado que se han producido regularizaciones, tanto en 2018 como en 2019, abonando importes atrasados por trabajos realizados de acuerdo a este concepto, que no habían sido retribuidos al no estar indicada esta opción en la plaza correspondiente.

Guardias presencia física y localizada

Al no existir control presencial ni de registro de la actividad obligatorio en el SNS-O, hemos realizado nuestras pruebas sobre el mes de noviembre de 2018 y los resultados obtenidos han sido los siguientes:

- En Atención Especializada existe, en general, un control del total de horas de guardia realizadas para evitar abonos indebidos, si bien hemos constatado la existencia de algún error al abonar este concepto a personas diferentes a las que constaban en las planillas de organización de las unidades organizativas.

- En AP hemos revisado una muestra de planillas de un mes de seis centros de salud en la que hemos detectado múltiples errores que han supuesto: abonar en cinco ocasiones una guardia a dos personas cuando solo debía ser a una; en dos casos a una persona distinta a la que la realizó; y en nueve casos, no se abona a nadie cuando debió hacerse.

Según nos indican, el que existan días en los que no se ha abonado a nadie este concepto significa que las personas han sido conscientes de errores en nóminas anteriores que han motivado abonos indebidos, lo comunican y los fallos se compensan no abonando a nadie en nóminas posteriores. Si bien esto compensaría el abono inicial erróneo, esta circunstancia indica la inexistencia de control en este concepto retributivo en particular.

- Hemos constatado los siguientes incumplimientos de la normativa:

a) El máximo de horas de guardias mensuales que se pueden realizar en AP asciende a 34; hemos verificado que, en 2018, 237 personas en 1.077 ocasiones, han realizado 8.933 horas por encima de ese límite. En 2019, este hecho se ha producido en 381 personas en 1.640 ocasiones para un total de 18.835 horas.

b) En lo que se refiere al personal residente, hemos constatado que dos personas han superado en 20 ocasiones las 168 horas mensuales permitidas en la normativa para estar de guardia de presencia física, correspondientes a siete guardias de 24 horas.

c) Hemos constatado que en siete casos no se respeta el tiempo de descanso de 12 horas entre jornadas según establece la normativa.

Estos incumplimientos están condicionados en gran parte por la falta de personal facultativo principalmente en AP que motiva que se prime la atención al paciente frente a lo establecido en la norma.

Guardia localizada contenido asistencial

- El número de las horas abonadas en nómina por guardia localizada no coincide con las horas registradas en la aplicación TyT para este concepto en el mismo tramo horario en 73 empleados con un efecto económico neto que supondría un abono a favor del SNS-O de 378 euros en 2018; en 2019, estas cifras son de 19 empleados con un efecto económico neto a favor del SNS-O de 211 euros. Desconocemos cuál es el dato correcto por lo que no podemos pronunciarnos al respecto.

- Hemos detectado siete casos en 2018 y dos en 2019, en los que se ha abonado este concepto sin existir abono por guardia localizada; si bien este hecho podría deberse a un error en la introducción de las fechas, el sistema no debiera permitir que se produjera.

- Hemos verificado que, en tres casos en 2018, y en ocho en 2019, se han abonado simultáneamente guardia localizada, guardia localizada de contenido asistencial y horas de contenido asistencial. Desconocemos qué importe es el adecuado, por lo que no podemos cuantificar cuál es la cantidad abonada incorrectamente y si el error puede deberse a una introducción incorrecta de las fechas.

Guardias jefe guardia

- Hemos constatado que, en 2018, se abonaron por duplicado por error en el CHN estos conceptos a las personas que habían realizado este trabajo en febrero para un total de 532 horas valoradas en 6.692 euros. En 2019 se volvió a dar este mismo error para un total de 58 horas repetidas y, además, se abonaron 27 horas por este concepto a dos personas del mismo servicio en el mismo tramo horario; el importe total de estas 85 horas en 2019 ascendía a 1.080 euros. Desde esta unidad organizativa ya se ha iniciado el correspondiente expediente de reintegro.

Horas contenido asistencial

- Hemos realizado un análisis de los accesos o rastros a las principales aplicaciones informáticas de asistencia sanitaria del SNS-O⁴ de las personas que han percibido este concepto en los días y tramos horarios por los que han sido retribuidos. El resultado que obtuvimos no nos ha permitido alcanzar ninguna conclusión al respecto dado que no siempre tiene que existir un acceso a estas aplicaciones o se puede realizar en días posteriores.

Capitación y dispersión geográfica

- Los importes percibidos por estos conceptos se obtienen mediante un procedimiento complejo y laborioso que no consigue los objetivos perseguidos, tal y como mencionó esta Cámara en su informe de marzo de 2018 sobre la contratación temporal en el SNS-O; este hecho ya lo había puesto de manifiesto la Intervención General de la ACFN en un trabajo previo a este informe.

Productividad listas de espera

- Hemos constatado que en un caso se abonó simultáneamente este concepto y el de guardia de presencia física, y en otros tres se percibió junto al de guardia localizada. No podemos saber cuál es el importe adecuado por lo que no podemos cuantificar el posible error.

- Según consta en el sistema, existieron al menos 731 registros de productividad asociados a este concepto de nómina abonados en el intervalo temporal que va de las 0:00 horas a las 7:00 horas, lo cual no es lógico.

- Para analizar si el procedimiento administrativo se cumple para este concepto retributivo, revisamos una muestra de dos días abonados de productividad de todos los ámbitos del SNS-O. El procedi-

⁴ Aplicación de Historia Clínica tanto para Atención Especializada como para Atención Primaria; IRATI aplicación de enfermería y LEYRE aplicación del ámbito administrativo.

miento se cumplió en todos los casos, salvo en uno del HRS donde verificamos que no consta la resolución de autorización del abono correspondiente a la realización de este tipo de productividad.

- En este caso, también llevamos a cabo un análisis de los accesos o rastros a las principales aplicaciones informáticas de asistencia sanitaria al paciente del SNS-O citadas de las personas que han percibido este concepto en los días en concreto por los que lo han percibido. El resultado que obtuvimos fue el mismo que en el caso de las horas de contenido asistencial, sin que pudiéramos alcanzar ninguna conclusión al respecto.

Otras productividades

- Hemos verificado si el día de percepción de la productividad, sin considerar la productividad para la reducción de listas de espera, la persona en cuestión estaba trabajando; el resultado obtenido es que existen 92 casos en los que podría no haber sido así, y los motivos de absentismo de la jornada completa registrados son los siguientes:

Motivo absentismo	Nº veces	Importe abonado productividad
Vacaciones	37	9.926
Libranza de guardia	18	6.670
Vacaciones año anterior	12	2.521
Asuntos propios	12	4.066
Uso crédito syndical	5	907
Festivos locales	2	363
Asuntos propios año anterior	1	235
Ajuste cómputo anual horas	1	209
Ingreso/Enfermedad familiar	1	52
Enfermedad común	1	235
Accidente de trabajo	1	235
Fallecimiento familiar	1	160
Total	92	25.579

Como se observa, existen diferentes causas, algunas de las cuales podrían ser compatibles con que la persona hubiera estado ausente durante su jornada, pero disponible para hacer la productividad en el mismo día. Al no disponer del control presencial no podemos llegar a ninguna conclusión al respecto.

Exceso de horas

- No existe regulación sobre el importe al que se abonan estas horas, aunque, en general, es el precio de una hora de vacación.

Hemos constatado que en el HRS este importe inicialmente se calcula así, pero posteriormente se abona al precio establecido para la productividad.

En AP, al personal funcionario o las personas cuyos contratos son de larga duración con un calendario anual asignado, estas horas se les abonan al importe de una hora de productividad; al resto se le abona a precio de una hora de vacación (importe que resulta menor al de productividad). En AP de Tudela, al personal facultativo cuyo contrato es estructural para cubrir absentismos durante todo el año, las primeras 198 horas realizadas se les abonan a precio de hora de vacación, y a partir de esta cantidad a precio hora de productividad.

- En el Área de Tudela esta retribución variable se incluye en un concepto de nómina diferente al que existe expresamente en el sistema para registrarla.

Liberados sindicales

El derecho de libertad sindical garantiza la indemnidad retributiva, en virtud de la cual, los liberados sindicales deben percibir las retribuciones básicas y complementarias ordinarias propias de su puesto de trabajo; existen algunas discrepancias en cuanto a la percepción de las variables, aunque mayoritariamente se entiende que la garantía de indemnidad también las incluye.

En el caso del SNS-O, las personas liberadas sindicales perciben todas las retribuciones variables de su plaza realizadas por la persona que les sustituye incluida la prorrata de paga de vacaciones asociada al año anterior. Hemos analizado estos abonos para 2018 y 2019 y el resultado es el siguiente:

- A 15 de las 18 personas liberadas sindicales en 2018, y 20 de 22 en 2019, que han percibido el complemento de nocturnidad y festividad no se les han anotado sus vacaciones; esto supone que han percibido este concepto retributivo para un total de 13 meses compuestos por: todas las retribuciones asociadas a este concepto que haya realizado la persona que les sustituye, la prorrata de paga de vacaciones y las correspondientes a su plaza cuando la persona que les sustituye está de vacaciones. Esta Cámara entiende que el importe correspondiente a la prorrata de paga de los conceptos indicados no debió haberse abonado a estas personas si sus vacaciones no estaban introducidas en el sistema. Este importe asciende a un total de 4.729 y 5.616 euros en 2018 y 2019 respectivamente.

- Las tres personas a las cuales se les han registrado sus vacaciones, sin percibir en esos días retribuciones variables, pertenecen al Área de Tudela; llama la atención que existe otra persona liberada sindical de este ámbito a la cual no se le han anotado.

V.2. CONCLUSIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES

En **conclusión**, las retribuciones variables en el SNS-O suponen un gasto significativo, que alcanzó los 62,45 millones en 2019 (58,75 millones en 2018), y son percibidas por un elevado número de personas (10.694 en 2019 y 10.101 en 2018) para prestar la mejor atención posible al paciente. Teniendo en cuenta que se debe priorizar ante todo el cuidado sanitario de la ciudadanía, hay que considerar que la falta de personal en algunos ámbitos y los cambios constantes que se dan en la organización del trabajo diario, son algunos de los aspectos que pueden dificultar la gestión de estos conceptos retributivos.

En general, las aplicaciones y sistemas informáticos involucrados son adecuados y funcionan correctamente abonando a cada persona lo correspondiente a los datos que se hayan incorporado automática o manualmente a los mismos; al no disponer de una herramienta de control presencial o de verificación de la actividad que permita comprobar quién ha realizado el trabajo que implica la percepción de estas retribuciones variables, esto genera una dependencia significativa de la información de tipo manual introducida fundamentalmente por los responsables de las distintas unidades organizativas del SNS-O.

En la realización de nuestro trabajo hemos detectado errores debidos principalmente a esa introducción manual de la información, y en menor medida, a la falta de controles automáticos en los sistemas informáticos los cuales van mejorando de manera continua.

Por otro lado, hemos constatado que, tal y como viene recalando esta Cámara en sus informes, el conocimiento sobre las aplicaciones y sistemas involucrados en la gestión recae fundamentalmente en empresas externas o públicas, y no en personal propio de la ACFN. Persiste, por tanto, la dependencia de esas empresas cuyo personal es el verdadero poseedor de esta información, con el riesgo que eso conlleva para una parte tan significativa de la gestión.

Teniendo en cuenta las conclusiones del trabajo realizado, exponemos a continuación las recomendaciones que consideramos pueden contribuir a mejorar la gestión analizada:

- *Establecer un sistema de control presencial o de verificación de la actividad realizada en el SNS-O teniendo en cuenta el peso tan significativo de las retribuciones variables ligadas en general a esa presencia en el centro de trabajo.*

- *Mejorar la gestión de las guardias en el ámbito de Atención Primaria con la implantación de algún procedimiento añadido de control como en el caso de Atención Especializada.*

- *En relación con la aplicación TyT:*

- a) *Fomentar su uso entre el personal del SNS-O que perciba retribuciones variables para verificar que los conceptos señalados se corresponden con el trabajo realizado mejorando de esta forma la comprensión de la nómina por parte del perceptor.*

b) Utilizarla en todos los casos por parte del personal responsable de unidades organizativas del SNS-O para anotar posibles cambios en la realización del trabajo de las personas a su cargo (guardias, turnos, etc.).

c) Registrar en todos los casos el absentismo del personal, incluidas las personas liberadas sindicales para evitar abonos duplicados o indebidos.

d) Indicar debidamente todas las salidas oficiales del servicio con su duración correspondiente.

- Valorar la posibilidad de incluir en el módulo SAP-RRHH las siguientes circunstancias:

a) Obligación de que, en las plazas cuyos turnos sean de 24 horas, se indiquen expresamente las horas en las que se va a producir en su caso el absentismo.

b) Imposibilidad de abono de importes diferentes en el caso de los conceptos retributivos guardia localizada y guardia localizada de contenido asistencial

c) Imposibilidad de abono de guardias localizadas de contenido asistencial si no ha existido guardia localizada.

d) Imposibilidad de abono simultáneo de guardias localizadas, guardia de contenido asistencial y horas de contenido asistencial.

e) Imposibilidad de abono de guardias con productividades.

f) Crear algún tipo de absentismo en el sistema que imposibilite el abono de la nocturnidad en determinadas circunstancias como el absentismo por vacaciones.

g) Incluir en el sistema SAP una colisión que no permita que perciba la retribución de la jefatura de guardia más de una persona en el mismo tramo horario y servicio.

- Analizar los posibles abonos duplicados e iniciar en su caso el correspondiente expediente de reintegro incluidos los importes indicados en el caso de los liberados sindicales.

- Respetar los límites en cuanto a tiempo de descanso entre jornadas y al número máximo de guardias establecidos en la normativa.

- Regular el cálculo del importe de las horas abonadas por exceso independientemente del tipo de contrato de la persona.

- Registrar el importe de lo abonado por exceso de horas en el concepto de nómina existente para ello.

- Revisar la correcta asignación de los turnos rotatorios a las plazas realizando las regularizaciones que corresponda en su caso.

- Simplificar el sistema de cálculo que determina los complementos de dispersión geográfica y capitación.

- Cumplir el procedimiento establecido para la realización de la productividad destinada a reducir las listas de espera.

- Refundir en una norma toda la regulación existente sobre las retribuciones variables con el fin de que sea accesible.

- Analizar la conveniencia de incorporar personal propio de perfil informático en la ACFN que pueda profundizar en el conocimiento de los sistemas informáticos utilizados en la gestión de las retribuciones del personal.

Informe que se emite a propuesta de la auditora Karen Moreno Orduña, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, a 18 de junio de 2020

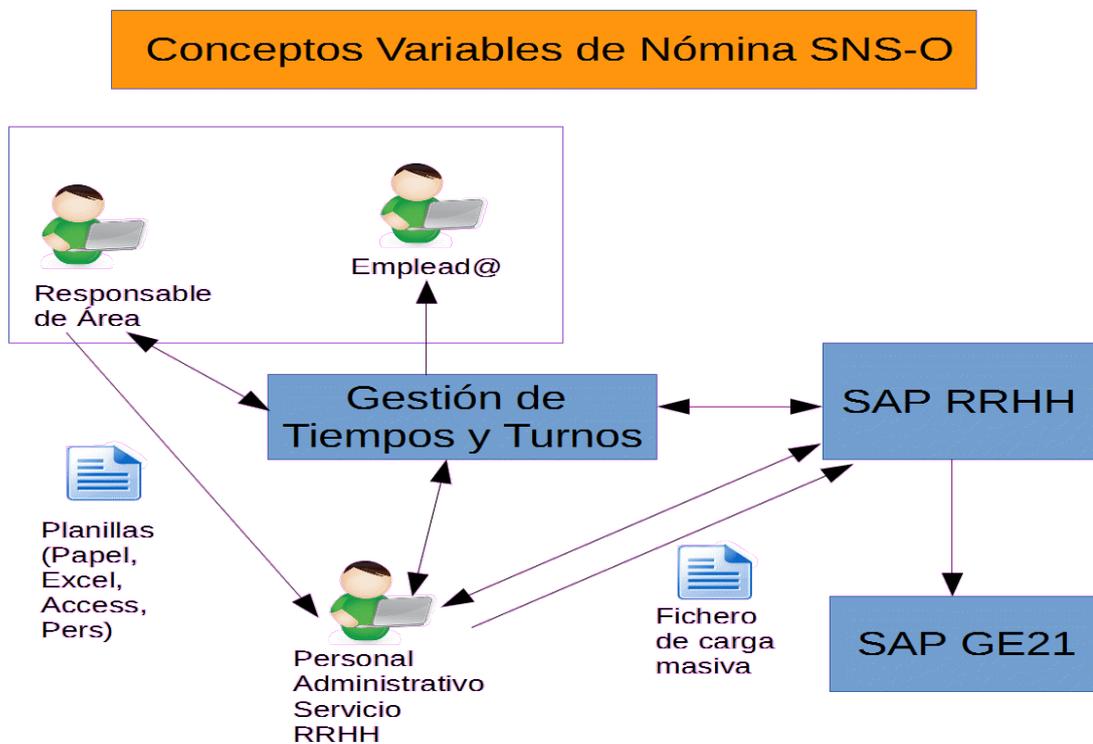
La presidenta, Asunción Olaechea Estanga

ANEXO 1. MARCO REGULADOR APLICABLE A LAS RETRIBUCIONES VARIABLES DEL SNS-O

- Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, Reguladora del Régimen Específico del Personal Adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- Decreto Foral 158/1984, de 4 de julio, que aprueba el Reglamento Provisional de Retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.
- Decreto Foral 44/2003, de 3 de marzo, por el que se determinan y asignan las retribuciones complementarias de los puestos de trabajo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- Decreto Foral 294/2004, de 6 de septiembre, por el que se regulan el complemento de capitación y el plus de dispersión geográfica asignados al personal sanitario de los equipos de atención primaria adscritos al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- Real Decreto 1146/2006, de 6 de octubre, por el que se regula la relación laboral especial de residencia para la formación de especialistas en Ciencias de la Salud.
- Decreto Foral 19/2008, de 17 de marzo, por el que se adecuan las retribuciones complementarias de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, en ejecución del acuerdo suscrito entre la administración y los sindicatos sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2006 y 2007.
- Decreto Foral 14/2009, de 23 de febrero, por el que se modifica la plantilla orgánica del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea con el fin de adecuar las retribuciones complementarias de determinados puestos de trabajo y se actualiza el complemento por realización de guardias de su personal.
- Acuerdo de 6 de mayo de 2004, por el que se aprueba el pacto suscrito por la administración sanitaria con las centrales sindicales sobre el establecimiento de la figura del jefe de guardia médica en hospitales de la red del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- Acuerdo de 6 de mayo de 2004, por el que se aprueba el pacto suscrito por la administración sanitaria con las centrales sindicales, sobre régimen de exención de guardias.
- Resolución 102/2004, de 21 de diciembre, de la directora de atención primaria, por la que se establecen los índices de ponderación de carga de trabajo, según tramos de edad, que se aplicarán sobre las tarjetas individuales sanitarias para el cálculo del complemento de capitación y del plus de dispersión geográfica del personal médico y de enfermería de los equipos de atención primaria del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- Acuerdo de 13 de marzo de 2008, por el que se aprueba el pacto suscrito por la Administración Sanitaria con las centrales sindicales sobre atención continuada en la atención primaria rural (AP) y otras condiciones laborales del personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- Resolución 323/2009, de 9 de febrero, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se establecen las condiciones para el desempeño de funciones de coordinación en Asistencia Especializada y en Atención Primaria.
- Instrucción 1/2010, de 22 de enero, por la que se establecen las normas sobre el abono de la hora de pase o de visita, de las guardias y del complemento de productividad por participación en programas extraordinarios para la reducción de listas de espera.
- Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 1 de febrero de 2010, por el que se dictan instrucciones relativas al seguimiento y control del gasto de personal en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- Instrucción 2/2010, de 5 de marzo, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se establecen las instrucciones para el pago de retribuciones en concepto de productividad extraordinaria.

- Instrucción 3/2010, de 6 de octubre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, sobre la aplicación de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público relativas a las retribuciones del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- Resolución 1391/2012, de 20 de septiembre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que establece la aplicación al año 2012 y sucesivos del Acuerdo de 4 de mayo de 2005 sobre compensación económica de las horas de guardia localizadas que hayan tenido contenido asistencial.
- Resolución 331/2013, de 6 de marzo, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se establece el calendario y el régimen de distribución de la jornada del personal de los equipos de atención primaria y de los servicios de urgencias rurales del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- Resolución 56E/2014 de 15 de abril, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se establece el calendario y el régimen de distribución de la jornada del personal de los Equipos de Atención Primaria y de los Servicios de Urgencias Rurales del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- Resolución 609/2014, de 2 de junio, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se autoriza el abono de compensaciones, en concepto de productividad variable, en Atención Primaria de Navarra, en desarrollo del Acuerdo de 31 de enero de 2014.
- Resolución 180E/2015, de 30 de junio, de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se aprueba el módulo de horas de pase o visita de planta en orden a la atención de los pacientes que permanecen ingresados los sábados, domingos y festivos en los centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- Instrucción 2/2016, de 16 de mayo, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea sobre la regulación de los excesos de jornada.
- Instrucción 1/2018, de 13 de marzo, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea sobre medidas en materia de personal para el año 2018.
- Resolución 512/2018, de 14 de mayo, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se establecen las condiciones para el desempeño de tareas de coordinación sanitaria no médica y coordinación no sanitaria en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- Resolución 616/2019, de 13 de junio, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se establecen los módulos y las condiciones del complemento de productividad extraordinaria en el ámbito de la asistencia especializada.
- Resolución 617/2019, de 13 de junio, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se establece el módulo y las condiciones del complemento de productividad extraordinaria para facultativos en el ámbito de la Atención Primaria.
- Resolución 618/2019, de 13 de junio, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se actualizan los importes a abonar en concepto de complemento de productividad extraordinaria en el ámbito de la atención primaria y atención especializada.
- Instrucción 16/2019, de 1 de octubre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, acerca del procedimiento de la productividad.

ANEXO 2. DIAGRAMA DE APLICACIONES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE GESTIÓN DE LAS RETRIBUCIONES VARIABLES DEL SNS-O



ALEGACIONES FORMULADAS AL INFORME PROVISIONAL

En relación con el informe provisional de fiscalización, notificado el 9 de junio de 2020 mediante la Resolución /2020/47, sobre las retribuciones variables del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea 2018-2019, se realizan las siguientes alegaciones.

En primer lugar, agradecer a la Cámara de Comptos de Navarra el informe que nos facilita y que servirá como guía para establecer las acciones de mejora que se implantarán como consecuencia del mismo.

En cuanto a las alegaciones al informe señalar los siguientes puntos:

1.Si bien no existe un sistema de control presencial al uso, la propia naturaleza de la actividad que se desarrolla en los centros sanitarios obliga a que se produzca el cumplimiento del horario. El trabajo a turnos en las unidades de hospitalización y servicios de urgencias, obligan al profesional a ser escrupuloso en las horas de entrada y salidas, en caso contrario trastorna el normal funcionamiento del servicio y perjudica a sus compañeros.

En el resto de servicios (Consultas Externas, Quirófanos, etc.) la citación de los pacientes y la alta demanda de servicios, obliga a cumplir con las jornadas laborales establecidas.

Atención Primaria, presenta una situación de mayor complejidad, por cuanto las agendas de citación de pacientes presentan una alta ocupación y obligan a prolongar jornadas en muchos centros de salud.

2.Compartimos con la Cámara de Comptos la necesidad de fomentar el uso de la aplicación de Tiempos y Turnos. La utilización de esta herramienta en determinados servicios es consecuencia de la costumbre en su uso y que resulta difícil eliminar. No obstante esto, se está produciendo una mayor extensión en la aplicación del gestor de Tiempos y Turnos en los últimos años.

3.Tomamos nota de las recomendaciones que se realizan para incluir en el módulo de SAP-RRHH, si bien el desarrollo de SAP es competencia directa de la Dirección General de Función Pública y lleva el ritmo e intensidad que se determinan desde la citada Dirección.

4.En cuanto al resto de recomendaciones, las cuestiones relativas a los cambios que se producen, tanto en las carteleras y programaciones de guardia, como en el estricto cumplimiento de los tiempos de descanso, son materias en las que el SNS-O insiste continuamente, siendo la respuesta de los centros la dificultad existente para poder anticipar situaciones de urgencia, tanto en el ámbito clínico como en el de la conciliación de la vida personal y laboral, circunstancia que motiva los continuos cambios.

Atentamente,

Pamplona, 17 de junio de 2020

D. Esteban Ruiz Álvarez, Director de Profesionales del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL

Agradecemos al Director de Profesionales del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea las alegaciones que nos ha presentado. Estas alegaciones se incorporan al informe provisional y se eleva éste a definitivo al considerar que constituyen una explicación de la fiscalización realizada y no alteran su contenido.

Pamplona, 18 de junio de 2020

La presidenta, Asunción Olaechea Estanga

