



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

### FISCALIZACIÓN SOBRE DETERMINADAS ÁREAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR SANITARIO PÚBLICO DE ANDALUCÍA Ejercicio 2013

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía incluyó en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2014 un informe sobre determinadas áreas de la gestión de Recursos Humanos del Sector Sanitario Público de Andalucía (SSPA), ejercicio 2013.

El gasto de personal supone el principal componente de gasto en las entidades que se han considerado en el alcance. Dada su importancia económica, se ha visto afectado por las medidas económico-financieras de los gobiernos central y andaluz en los últimos ejercicios, particularmente en 2010 y 2012.

La Ley 2/1998, de 15 de junio, de salud de Andalucía, delimita en su artículo 45 la composición del SSPA incluyendo en el mismo, además de la Administración Sanitaria de la Junta de Andalucía, del Servicio Andaluz de Salud y resto de entes instrumentales dependientes, “los centros, servicios y establecimientos sanitarios de las Diputaciones, Ayuntamientos y cualesquiera otras Administraciones territoriales intracomunitarias”. Sin embargo, los centros dependientes de las Corporaciones Locales hace ya tiempo fueron integrados dentro del sistema de titularidad autonómica.

También en el alcance de este informe se ha incluido a la Consejería de Salud (en el ejercicio fiscalizado de Igualdad, Salud y Políticas Sociales).

Dentro del SSPA hay empleados públicos sometidos a distintas regulaciones: el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril), el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Ley 55/2003, de 16 de diciembre) y el Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo).

Los **objetivos** de la fiscalización han sido los siguientes:

- Legalidad: Concluir sobre el correcto cumplimiento de la legalidad aplicable a la gestión de los recursos humanos en el ejercicio fiscalizado y en relación con las áreas fijadas en el alcance, en particular, la de carácter presupuestario, contable, fiscal y laboral.
- Control Interno: Concluir sobre las normas y procedimientos de control interno establecidos por la dirección de la entidad, así como los de general aplicación, en relación con las áreas fijadas en el alcance.
- Económico-financiero: Concluir sobre el gasto de personal de las entidades componentes del SSPA, correspondientes al ejercicio 2013, de conformidad con el respectivo marco normativo de información financiera que les resulte de aplicación.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

En la presente actuación, el **alcance** de los trabajos se ha extendido a los principales componentes del SSPA: el Servicio Andaluz de Salud (SAS), las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias (APEs) Costa del Sol, Poniente de Almería, Alto Guadalquivir y Bajo Guadalquivir, y la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias, así como la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales (limitado el análisis al personal del área de Salud).

El personal de las entidades citadas es de aproximadamente 97.000 efectivos, a los que habría que añadir el personal temporal.

En el SAS los trabajos se han desarrollado en los siguientes centros hospitalarios: Reina Sofía, Virgen de las Nieves, Regional de Málaga, Virgen del Rocío y Virgen Macarena. Se considera que estos centros suponen una proporción representativa de esta agencia, ya que el gasto que corresponde a los mismos es del 26,25% del total del gasto de personal del SAS y un 31,30% de los efectivos.

Se ha producido una **limitación al alcance** de los trabajos: la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales no ha podido facilitar el número y la tipología del personal del área de Salud (si bien sí se ha aportado una estimación del gasto sanitario) lo que ha tenido como consecuencia que numerosas pruebas de auditoría no hayan podido llevarse a cabo en ese ámbito.

Como **resultados de la fiscalización**, se pueden destacar -por su relevancia- las siguientes conclusiones y recomendaciones:

### Sobre la plantilla

En el SAS, entre los ejercicios 2011 y 2013, se ha producido una disminución total del número de efectivos netos de 7.773,44 empleados. Según datos comunicados por el SAS, la prolongación de la jornada de 35 a 37,5 horas semanales explicaría la reducción en 4.643,81 efectivos. En concreto, las categorías profesionales en las que la disminución ha tenido mayor incidencia han sido las siguientes: Enfermería (1.919,82), Administrativos (1.609,98), Facultativos (1.286,80) y Auxiliares de Enfermería (1.266,37).

Las reducciones medias ponderadas del número de efectivos, en términos porcentuales, han sido del 3,92%, entre los ejercicios 2011-2012, y del 4,48%, entre los ejercicios 2012-2013, lo que supone una disminución acumulada del 8,22%. Las reducciones medias ponderadas, considerando la prolongación de la jornada, entre los ejercicios 2011-2012 y 2012-2013, equivaldrían al 1,35% y 1,99%, respectivamente, siendo la disminución acumulada del 3,31%, siempre según el SAS.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Durante el trámite de alegaciones el SAS remite un recálculo de la variación de efectivos que corrige la previamente facilitada -e incorporada a este informe- de la que se deduce que la variación de efectivos, considerando el efecto de las variaciones horarias de las jornadas de trabajo, sería de 791,70 efectivos en el período 2011-2013.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

En las APEs, en el total de las plantillas medias del período 2011-2013 se observa una evolución tendente a la baja del número de empleados, con un descenso del 1,4% anual, pasando de una plantilla media de 6.406,63 personas a 6.272,88, lo que ha supuesto una disminución de 133,76 empleados. El porcentaje de disminución acumulado es del 2,09%. Los mayores descensos se han producido en la ABG (4,15%) y en la APA (2,45%).

### **Personal eventual**

En relación con el personal eventual, en el SAS en 2013 había una media mensual de 8.538 efectivos. La mayor proporción (68,53%) corresponde a los denominados “eventuales estructurales”, una media de 5.851 trabajadores, seguidos por los contratados por acumulación de tareas, una media de 1.102 efectivos. La evolución de éstos últimos ha sido creciente: con un mínimo de 331 a un máximo de 3.039 efectivos (incremento superior al 800%), mientras que la media de eventuales estructurales ha permanecido sin oscilaciones significativas.

El Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud (Ley 55/2003, de 16 de diciembre) regula el personal eventual en su artículo 9, Personal estatutario temporal y para situaciones coyunturales o extraordinarias. La figura del eventual estructural no se adecua a los requerimientos de esta norma.

Al respecto procede reseñar la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala 10) de 14 de septiembre de 2016 sobre la aplicación a estos supuestos de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999 y del Acuerdo Marco que figura como anexo de dicha Directiva.

No consta que se haya materializado la previsión legal de que las plazas ocupadas por ese personal se conviertan en plazas de la plantilla estructural o presupuestaria.

### **Personal que presta sus servicios en centros diferentes a su adscripción oficial**

Se hace un uso indebido de la figura de la “*adscripción temporal*” -personal que desempeña sus funciones en un centro de gasto y percibe sus retribuciones del centro de origen-. Sin embargo, los responsables del SAS consideran que tiene su encaje en el art. 39.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud. El artículo mencionado exige que dicha situación tenga carácter temporal y para el desempeño de “*funciones especiales no adscritas*”. Se ha podido comprobar que esta situación se ha prolongado asiduamente durante años y para la realización de funciones habituales.

En el SAS, a la finalización de 2013, hay un total de 215 efectivos “adscritos temporales” a los Servicios Centrales. Esta cifra sube hasta 349 si se consideran todos los efectivos que han estado adscritos a centros diferentes de aquel en qué están destinados, con un coste de 9.424.108 €.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

Esta situación, en lo que se refiere al personal de la Consejería de Salud y del SAS, supone un incumplimiento de la Ley del Presupuesto. En el caso de personal de una agencia “adscrito” a la Consejería, se trata además de una infracción del art. 43 del Estatuto de los Trabajadores (cesión ilegal).

### **Sobre gasto de personal**

En la Consejería, la reducción total de las obligaciones reconocidas de este capítulo presupuestario en el período 2011-2013 ha sido de 5,25 M€, lo que representa el 7,26%.

En el SAS, la cifra de obligaciones reconocidas en el capítulo I ha disminuido un 4,13% respecto al ejercicio 2012, y éste a su vez, había disminuido un 8,88% respecto al ejercicio anterior (acumulado ambos ejercicios 12,64%).

La reducción media del gasto de personal de las cinco agencias públicas empresariales en el período 2011-2013 (8,07%) es menor que la sufrida por el SAS (12,64%) y mayor que la experimentada por la Consejería (7,26%).

### **Sobre impacto de género**

Los índices de feminización de los hospitales analizados del SAS y las APEs son, respectivamente, 1,87 y 1,77. Se incumple lo previsto en el art. 27.3.e) de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres en lo que atañe a los colectivos de Directores en las APEs y Mandos intermedios en los hospitales analizados del SAS.

Todas las APEs y el Hospital Virgen de las Nieves han iniciado sus tareas conforme a la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía. A la fecha de finalización del ejercicio fiscalizado ni el SAS ni la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales habían aprobado sus respectivos Planes de Igualdad, obligación que deriva del art. 32 de la mencionada ley.

### **Sobre los organigramas**

Durante el año 2013, el SAS realiza un proceso de unificación de equipos de dirección de determinados centros sanitarios, con la finalidad de obtener una reducción de los gastos de este personal. A tal fin la Dirección Gerencia dictó varias Resoluciones, sin que se modificara la normativa preexistente. De acuerdo con varias Sentencias, la Dirección Gerencia del SAS no ostentaba la competencia para ello.

No se corresponde la configuración de los equipos directivos en los centros unificados con su consideración como centros independientes en el anexo de personal del Presupuesto y en el mapa sanitario andaluz. Ello está relacionado con la ausencia de regulación de dicho proceso, que puede ser debida a una inadecuada y poco transparente planificación del mismo.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

### **Sobre selección de personal**

En el SAS, la inscripción en el Registro de candidatos a puestos directivos, que depende de la decisión de la Dirección General de Profesionales, es un requisito imprescindible para tal designación, particularmente para determinados puestos.

Este hecho pudiera suponer -particularmente, en los supuestos de urgencia en la selección- un obstáculo para la plena aplicación de los principios de publicidad, concurrencia y no discriminación que -entre otros-, deben presidir la selección de personal directivo de los centros sanitarios. Varios informes de fiscalización de la Intervención Central del SAS, con motivo del nombramiento de puestos directivos, hacen referencia a esta cuestión.

En las APEs, la normativa de aplicación requiere que la selección de este personal directivo esté sujeta, en todo caso, a la aplicación de los principios de mérito, capacidad, libre concurrencia y publicidad, así como a criterios de idoneidad.

*Se insta al desarrollo de la normativa relativa a esta materia en la que se definan con precisión la figura del directivo, su relación contractual y los conceptos retributivos concretos que son computables a efectos de los límites retributivos establecidos en las leyes del presupuesto y normativa conexas.*

Ninguna de las APEs ha modificado sus estatutos para precisar el personal que ejerce funciones de alta dirección, tal y como exigía la ley del presupuesto del ejercicio fiscalizado.

Tanto en los cinco hospitales seleccionados del SAS como en las APEs se produce el fenómeno del encadenamiento de contratos, de tal forma que un número significativo de efectivos han superado los 300 días contratados en el mismo centro. Esta incidencia afecta a 1.149 personas, con una media de 6 contratos por año, en el SAS, y a 743 personas, con una media de 8 contratos, en las APEs.

La cobertura de necesidades permanentes mediante contratos laborales temporales podría poner de manifiesto un fraude de ley. Por otra parte, el Estatuto de los Trabajadores, en su art. 15.5, prevé que el encadenamiento de contratos temporales podría llevar a que los trabajadores afectados por dichos contratos adquirieran la condición de indefinidos.

### **Sobre las retribuciones**

En las agencias públicas, salvo en EPES, se da la figura de los "Acuerdos de Gestión" o acuerdos retributivos fuera de Convenio, con distintas denominaciones. Estos acuerdos pueden ser con todos o con algunos de los servicios del hospital, y con todos los facultativos que integran dichos servicios o bien con facultativos concretos. Su importe conjunto supera, al menos, los 5 M€.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

En la implantación de dichos acuerdos se han obviado los trámites previstos en la Ley del Presupuesto de 2013 (Ley 5/2012, de 26 de diciembre), en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y en la normativa laboral, tales como la negociación con los órganos de representación de los trabajadores, la modificación de las condiciones laborales pactadas en el convenio colectivo, el documentar dichos acuerdos por escrito, el comunicarlos al comité de empresa o el recoger expresamente y por escrito el consentimiento de los trabajadores vinculados a los mismos.

De las comprobaciones realizadas sobre el cumplimiento de los límites retributivos establecidos por la normativa presupuestaria para altos cargos y directivos, se desprenden los siguientes incumplimientos, al menos:

- En la Consejería, 2 efectivos (10%) con un exceso total de 28.784,44 €.
- En los Servicios Centrales del SAS, 2 efectivos (40%) con un total de 34.126,84 €.
- En los cinco hospitales seleccionados del SAS, 8 efectivos (11%) con 40.734,52 €.
- En las APEs, 4 directivos (6%) y 93 cargos intermedios (43%) con un exceso total de 2.028.598,58 €.

En todos estos supuestos la Consejería, SAS y APEs, en aplicación de la normativa vigente, deberían haber procedido a la iniciación de procedimientos de reintegro por los importes satisfechos en exceso. No obstante, a la fecha de finalización de los trabajos de campo, dichas entidades aún disponían de plazo para el inicio de dicho trámite.

A la fecha de finalización de los trabajos de campo, la Inspección de Trabajo ha incoado actas al SAS por diferencias de cotización en todas las provincias andaluzas (como consecuencia de la aplicación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, de Medidas Extraordinarias para la reducción del déficit público), salvo Cádiz que está pendiente de liquidación, por un importe global que supera 18 M€, por los períodos 2010 (parcial), 2011 y 2012 (parcial).

Asimismo, a la fecha de finalización de los trabajos de campo, quedaría pendiente de que la Inspección de Trabajo formule propuestas de liquidación del resto de 2012 y 2013, cuyos importes no pueden ser evaluados con exactitud. No obstante, dado que las retribuciones de 2013 y los dos años precedentes son similares, sí se puede indicar que serían, aproximadamente, proporcionales al período de tiempo considerado.

### **Sobre el control**

Determinadas áreas de gestión de los recursos humanos no están siendo objeto del suficiente control, dada la relevancia económica de los gastos de personal en el conjunto de la actividad sanitaria.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

*Los órganos de control interno deben incrementar su actividad -en amplitud e intensidad- en relación con determinadas áreas de la gestión de los recursos humanos, entre las que se pueden destacar las situaciones administrativas, la contratación temporal, las retribuciones de personal directivo o las cuotas de Seguridad Social.*

**NOTA:** Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en [www.ccuentas.es](http://www.ccuentas.es).