

Régimen Funcionarial General y Régimen del Personal Estatutario de los Servicios de Salud

Análisis comparativo aplicado al personal
de los servicios de salud con referencia
específica al marco normativo del
Instituto Nacional de Gestión Sanitaria

Hossein Bagdadi Mohamed



PALMITO BOOKS

Régimen Funcionarial General y Régimen del Personal Estatutario de los Servicios de Salud

Análisis comparativo aplicado al personal de los servicios de salud con
referencia específica al marco normativo del Instituto Nacional de
Gestión Sanitaria

Hossein Bagdadi Mohamed

Palmito Books



Título: Régimen Funcionario General y Régimen del Personal Estatutario de los Servicios de Salud

Subtítulo: Análisis comparativo aplicado al personal de los servicios de salud con referencia específica al marco normativo del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria

© Hossein Bagdadi Mohamed, 2026

Reservados todos los derechos

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 270 del Código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte sin la preceptiva autorización.

Palmito Books®

Publicado en formato digital

1ª edición: mayo 2026

ISBN: 979-13-88402-03-6

URL: <https://palmitobooks.com/libros/rfgyresacaapdlstdsyaadingesa-001/>



Índice

Capítulo 1. Introducción	11
1.1. Finalidad de la obra	11
1.2. El régimen funcional general como marco normativo de referencia	13
1.3. El personal estatutario sanitario como régimen especial	14
1.4. Utilidad del estudio para el ámbito del INGESA y la preparación de procesos selectivos del personal estatutario.	16
Capítulo 2. El régimen general del empleo público y el régimen estatutario sanitario	19
2.1. El Estatuto Básico del Empleado Público como norma común.....	19
2.2. El Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud	22
2.3. Naturaleza jurídica del personal funcionario y del personal estatutario	25
2.4. Coincidencias y diferencias entre ambos regímenes.....	28
2.5. Aplicación al personal perteneciente a la función administrativa del INGESA	32
Capítulo 3. Derechos, deberes y código de conducta	37
3.1. Derechos individuales en el régimen funcional general	37
3.2. Derechos del personal estatutario de los servicios de salud	40
3.3. Deberes de los empleados públicos y principios de conducta	44
3.4. Especialidades del deber de confidencialidad en el ámbito sanitario	47
3.5. Comparación entre el régimen general y el régimen estatutario.....	50

Capítulo 4. Evaluación del desempeño, carrera profesional y promoción interna.....	55
4.1. La evaluación del desempeño en el empleo público.....	55
4.2. Carrera profesional en el régimen funcional general	59
4.3. Carrera profesional del personal estatutario sanitario.....	62
4.4. Promoción interna y promoción interna temporal.....	66
4.5. Diferencias prácticas entre carrera, promoción y evaluación.....	70
Capítulo 5. Selección, provisión de plazas y movilidad	75
5.1. Acceso al empleo público y oferta de empleo público	75
5.2. Sistemas de selección: oposición, concurso y concurso oposición ...	79
5.3. Provisión de puestos en el régimen funcional general.....	83
5.4. Provisión de plazas en el régimen estatutario sanitario	86
5.5. Movilidad voluntaria, movilidad por razón del servicio y comisiones de servicio.....	90
5.6. Comparación entre puesto funcional y plaza estatutaria	95
Capítulo 6. Jornada, permisos, licencias y retribuciones	101
6.1. Jornada de trabajo, permisos y licencias en el régimen general	101
6.2. Jornada, descansos, permisos y licencias del personal estatutario .	105
6.3. Retribuciones básicas y complementarias en el empleo público	109
6.4. Retribuciones del personal estatutario de los servicios de salud	113
6.5. Especialidades derivadas de la organización sanitaria.....	117
Capítulo 7. Régimen disciplinario y responsabilidad del personal.....	123
7.1. La potestad disciplinaria en el empleo público.....	123
7.2. Faltas y sanciones en el régimen general.....	127
7.3. Régimen disciplinario del personal estatutario.....	131
7.4. Procedimiento disciplinario, órganos competentes y medidas cautelares	135

7.5. Comparación de responsabilidades en el ámbito administrativo y sanitario	139
Capítulo 8. Régimen de incompatibilidades	145
8.1. Principios generales del régimen de incompatibilidades.....	145
8.2. Actividades públicas y privadas	148
8.3. Compatibilidad específica y actividades exceptuadas	152
8.4. Aplicación al personal estatutario de los servicios de salud	156
8.5. Altos cargos, conflictos de intereses y diferencias con el personal ordinario.....	160
Capítulo 9. Representación sindical, participación y negociación colectiva	165
9.1. Derechos colectivos de los empleados públicos.....	165
9.2. Representación del personal funcionario y estatutario	169
9.3. Representación del personal laboral: comités de empresa y delegados de personal	173
9.4. Secciones sindicales y delegados sindicales.....	177
9.5. Negociación colectiva y participación institucional en los servicios de salud	182
Capítulo 10. Síntesis comparativa final	187
10.1. Elementos comunes entre el régimen funcional general y el régimen estatutario	187
10.2. Especialidades propias del personal estatutario sanitario	191
10.3. Incidencia práctica en el personal que desempeña la función administrativa en el INGESA	195
10.4. Conclusión general de la obra	200
Bibliografía	203
Anexos	207

Anexo I. Tabla comparativa entre régimen funcional y régimen estatutario	207
Anexo II. Glosario básico de conceptos jurídicos	210
Anexo III. Esquemas de repaso por bloques	216
Anexo IV. Normativa básica de referencia	223

Capítulo 1. Introducción

1.1. Finalidad de la obra

El régimen jurídico del empleo público en España no responde a un modelo único y uniforme, sino que se articula a través de distintas formas de vinculación con la Administración. Dentro de este marco general conviven el personal funcionario, el personal laboral, el personal eventual y el personal estatutario, cada uno con una naturaleza jurídica propia y con normas específicas que regulan su acceso, derechos, deberes, carrera profesional, retribuciones, incompatibilidades, responsabilidad disciplinaria y participación colectiva. Esta diversidad normativa exige un estudio ordenado, especialmente cuando se analiza el personal que presta servicios en el ámbito sanitario público, donde el régimen estatutario presenta particularidades relevantes respecto del régimen funcionario general.

La presente obra tiene como finalidad realizar un análisis comparativo entre el régimen funcionario general y el régimen del personal estatutario de los servicios de salud. No se trata únicamente de exponer dos bloques normativos de forma separada, sino de ponerlos en relación para identificar sus elementos comunes, sus diferencias y sus consecuencias prácticas. Para ello, se toma como punto de partida el Estatuto Básico del Empleado Público, como norma común del empleo público, y el Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, como norma específica aplicable al personal

estatutario que presta servicios en las instituciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud.

El interés de este análisis radica en que ambos regímenes comparten principios básicos, como el servicio al interés general, la igualdad, el mérito, la capacidad, la objetividad, la responsabilidad y la sujeción a la legalidad. Sin embargo, también presentan diferencias importantes. Mientras que el régimen funcionario general se configura como el modelo común de referencia para el empleo público, el régimen estatutario sanitario responde a las necesidades organizativas de los servicios de salud, caracterizados por la continuidad asistencial, la atención directa o indirecta a pacientes y usuarios, la especial sensibilidad de la información tratada y la necesidad de adaptar la gestión de personal a la prestación sanitaria.

Desde esta perspectiva, la obra pretende ofrecer una visión clara, sistemática y aplicada. El objetivo no es reproducir de forma mecánica el contenido de las normas, sino explicar cómo se estructura cada régimen, qué aspectos comparten y en qué puntos se separan. Esta comparación resulta especialmente útil para comprender el lugar que ocupa el personal estatutario dentro del empleo público y, en particular, para valorar la función administrativa desarrollada en los centros, servicios y unidades dependientes del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.

1.2. El régimen funcional general como marco normativo de referencia

El régimen funcional general constituye uno de los pilares tradicionales del empleo público. Su configuración se apoya en la idea de una relación de servicio sometida al Derecho administrativo, orientada a garantizar la continuidad, imparcialidad y profesionalidad de la actuación administrativa. El personal funcionario actúa integrado en una organización pública y ejerce funciones sometidas a los principios de legalidad, objetividad, eficacia y servicio a los intereses generales.

El Estatuto Básico del Empleado Público cumple una función esencial en este ámbito, ya que establece un marco común para el conjunto de empleados públicos. Esta norma regula cuestiones básicas como las clases de personal, los derechos individuales y colectivos, los deberes y principios de conducta, la evaluación del desempeño, la carrera profesional, la negociación colectiva, el régimen disciplinario y otros aspectos esenciales de la relación de servicio. Su importancia no se limita al personal funcionario en sentido estricto, ya que muchas de sus previsiones actúan como referencia general para otros colectivos del sector público.

Por ello, el régimen funcional general sirve como punto de partida para entender el conjunto del empleo público. A través de él se comprenden los principios que ordenan el acceso a la Administración, la adquisición de la condición de empleado público, el desempeño de funciones públicas, la promoción profesional, la responsabilidad disciplinaria y la participación

colectiva. Estos elementos son imprescindibles para interpretar correctamente cualquier régimen especial, incluido el del personal estatutario sanitario.

No obstante, el carácter común del Estatuto Básico del Empleado Público no elimina la existencia de normas específicas. Al contrario, el propio sistema de empleo público admite que determinados sectores presenten reglas particulares cuando la naturaleza del servicio lo justifica. Ese es el caso del personal estatutario de los servicios de salud, cuyo régimen se encuentra condicionado por las exigencias propias de la organización sanitaria. Por esta razón, el análisis del régimen funcionario general debe completarse con el estudio del régimen estatutario, no como una excepción aislada, sino como una modalidad especial integrada dentro del empleo público.

1.3. El personal estatutario sanitario como régimen especial

El personal estatutario de los servicios de salud ocupa una posición singular dentro del empleo público. Su relación jurídica no es estrictamente funcionario en sentido clásico ni laboral, sino estatutaria. Esta naturaleza especial responde a la evolución histórica de la organización sanitaria pública y a la necesidad de contar con un régimen propio para los profesionales que prestan servicios en instituciones sanitarias. Aunque dentro del personal estatutario existen perfiles sanitarios y no sanitarios, todos ellos participan de una misma lógica organizativa, vinculada al funcionamiento de los servicios de salud.

El Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud regula los aspectos esenciales de esta relación. En él se contemplan materias como la clasificación del personal, la adquisición y pérdida de la condición de personal estatutario fijo, la selección, la provisión de plazas, la movilidad, la carrera profesional, las retribuciones, la jornada, los permisos y licencias, el régimen disciplinario y la representación colectiva. Su contenido permite comprobar que el régimen estatutario comparte muchos principios con el régimen funcionario general, pero adapta su aplicación al contexto sanitario.

Esta especialidad se observa, por ejemplo, en la importancia de la plaza estatutaria, en los sistemas de movilidad, en la organización de la jornada, en la carrera profesional sanitaria y en la necesidad de garantizar la continuidad del servicio. También se aprecia en el deber de confidencialidad, especialmente relevante en un entorno donde se maneja información personal y sanitaria de los usuarios. Aunque el personal de función administrativa no realiza actos asistenciales directos, su trabajo resulta indispensable para el correcto funcionamiento del sistema, ya que interviene en tareas de documentación, citación, registro, atención al usuario, tramitación administrativa y apoyo a la gestión de los centros.

El análisis del personal estatutario sanitario permite, por tanto, superar una visión limitada del empleo público centrada únicamente en el personal funcionario. El ámbito sanitario muestra cómo la Administración necesita regímenes jurídicos adaptados a servicios públicos complejos, donde las reglas generales deben convivir con especialidades organizativas. Esta comparación ayuda a comprender mejor la posición del personal estatutario

dentro del sistema público y la relevancia de su régimen jurídico en la prestación efectiva de los servicios sanitarios.

1.4. Utilidad del estudio para el ámbito del INGESA y la preparación de procesos selectivos del personal estatutario.

El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria constituye un ámbito especialmente adecuado para aplicar este análisis comparativo. Su marco de actuación, vinculado a la gestión sanitaria pública en el ámbito estatal, exige conocer tanto las normas generales del empleo público como las reglas específicas del personal estatutario de los servicios de salud. En este contexto, el personal que desempeña funciones administrativas ocupa una posición esencial, ya que actúa como punto de conexión entre la organización sanitaria, los profesionales, los pacientes y la Administración.

La función administrativa en el ámbito sanitario no puede entenderse como una actividad meramente burocrática. La gestión de citas, expedientes, documentación clínica y administrativa, solicitudes, comunicaciones internas, atención al usuario y apoyo a los órganos de gestión incide directamente en la calidad del servicio público. Por ello, quienes desempeñan estas funciones deben conocer no solo las tareas propias del puesto, sino también el régimen jurídico que regula su relación de servicio, sus derechos, sus deberes, sus límites de actuación y sus responsabilidades.

La obra también puede resultar útil para la preparación de procesos selectivos del personal estatutario, especialmente en categorías vinculadas a la función administrativa. Sin embargo, esta utilidad no convierte el estudio en un simple manual de oposición. Su orientación principal es comparativa y explicativa. El propósito es ofrecer una base jurídica que permita entender las normas y no solo memorizarlas. Esta forma de aproximación facilita el estudio, porque permite relacionar conceptos que muchas veces aparecen dispersos en el temario: derechos y deberes, promoción interna, provisión de plazas, movilidad, jornada, retribuciones, incompatibilidades, régimen disciplinario y representación colectiva.

La estructura de la obra responde precisamente a esa finalidad. Cada capítulo aborda una materia concreta desde una doble perspectiva: primero, el régimen general del empleo público, y después, las especialidades propias del personal estatutario de los servicios de salud. De este modo, el lector puede identificar con claridad qué elementos proceden del marco común y cuáles derivan del régimen especial sanitario. Además, la síntesis comparativa final permite ordenar los principales puntos de conexión y separación entre ambos modelos.

En definitiva, este libro pretende ofrecer una herramienta de análisis clara, práctica y jurídicamente ordenada. Su valor reside en mostrar que el régimen estatutario sanitario no puede estudiarse de forma aislada, sino en relación con el régimen general del empleo público. Esta comparación permite comprender mejor la posición del personal de los servicios de salud, la función administrativa desarrollada en el ámbito del INGESA y la importancia de un

conocimiento normativo sólido para el desempeño profesional y para la preparación de procesos selectivos.

Capítulo 2. El régimen general del empleo público y el régimen estatutario sanitario

2.1. El Estatuto Básico del Empleado Público como norma común

El empleo público constituye uno de los elementos esenciales para el funcionamiento ordinario de las Administraciones públicas. A través de sus empleados, la Administración presta servicios, ejecuta políticas públicas, atiende a la ciudadanía, tramita procedimientos, gestiona recursos y garantiza la continuidad de la actividad pública. Por ello, el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración no puede entenderse como una cuestión meramente interna, sino como una pieza directamente relacionada con la eficacia de los servicios públicos y con la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Dentro de este marco, el Estatuto Básico del Empleado Público representa la norma común de referencia. Su función principal consiste en establecer las bases del régimen jurídico aplicable a quienes prestan servicios en el sector público, fijando principios generales sobre acceso, derechos, deberes, carrera profesional, evaluación del desempeño, negociación colectiva, representación, régimen disciplinario y ordenación de la relación de servicio. Su importancia no se limita a un colectivo concreto, ya que se proyecta sobre el conjunto del empleo público, aunque después cada tipo de personal pueda estar sujeto a reglas específicas.

El Estatuto Básico del Empleado Público parte de una idea amplia de empleado público. Bajo esta denominación se incluyen quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones públicas al servicio de los intereses generales. Esta definición permite integrar diferentes formas de vinculación con la Administración. Así, el sistema distingue entre funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral y personal eventual. Cada una de estas categorías presenta una naturaleza propia, aunque todas participan de una misma finalidad: servir a la Administración para que esta pueda cumplir sus funciones.

El personal funcionario de carrera constituye el modelo clásico del empleo público. Su relación con la Administración es estatutaria y se encuentra regulada por normas de Derecho administrativo. Su estabilidad se justifica por la necesidad de garantizar la continuidad, imparcialidad y profesionalidad en el ejercicio de funciones públicas. El personal funcionario interino, por su parte, también se somete a un régimen administrativo, aunque su nombramiento responde a razones de necesidad y urgencia y tiene carácter temporal. El personal laboral mantiene una relación sometida al Derecho del Trabajo, sin perjuicio de la aplicación de determinados principios propios del empleo público. Finalmente, el personal eventual realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial.

La función del Estatuto Básico del Empleado Público consiste, precisamente, en ofrecer una base común para esta pluralidad de situaciones. No pretende eliminar las diferencias entre los distintos tipos de personal, sino establecer un suelo normativo que asegure unos principios mínimos compartidos. Entre

estos principios destacan la igualdad, el mérito y la capacidad en el acceso al empleo público; la objetividad y la imparcialidad en el desempeño; la responsabilidad en el ejercicio de las funciones; la eficacia en la actuación administrativa; la transparencia; y la sujeción plena a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Esta norma común resulta especialmente importante cuando se estudian regímenes especiales, como ocurre con el personal estatutario de los servicios de salud. Aunque el personal estatutario cuenta con una normativa propia, no se sitúa fuera del sistema general de empleo público. Al contrario, forma parte de él, pero con particularidades derivadas del servicio sanitario. Por esa razón, el Estatuto Básico del Empleado Público actúa como marco de referencia para comprender las categorías, los principios y las garantías que también informan el régimen estatutario.

La comparación entre el régimen funcionario general y el régimen estatutario sanitario debe partir de este punto. El régimen funcionario general ofrece la base conceptual del empleo público, mientras que el régimen estatutario adapta muchos de esos principios a un sector concreto: el de los servicios de salud. Esta relación entre norma común y norma especial permite entender por qué ambos modelos comparten numerosos elementos, pero también por qué el personal estatutario necesita reglas propias en materias como selección, provisión de plazas, movilidad, jornada, carrera profesional o continuidad del servicio.

En definitiva, el Estatuto Básico del Empleado Público cumple una función ordenadora. Permite identificar los rasgos esenciales del empleo público y proporciona un lenguaje jurídico común para analizar después el régimen estatutario. Sin este marco general, el estudio del personal de los servicios de salud quedaría incompleto, ya que muchas de sus instituciones se comprenden mejor cuando se comparan con el régimen común del empleo público.

2.2. El Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud

El régimen del personal estatutario de los servicios de salud se articula principalmente a través de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud. Esta norma regula la relación de servicio del personal estatutario que presta funciones en los centros e instituciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud. Su finalidad es establecer una regulación común para un colectivo amplio y diverso, integrado tanto por personal sanitario como por personal de gestión y servicios.

La existencia de una norma específica para el personal estatutario responde a la singularidad del ámbito sanitario. Los servicios de salud presentan una organización compleja, caracterizada por la atención continuada, la necesidad de coordinación entre profesionales, la existencia de turnos, la protección de datos especialmente sensibles, la relación directa o indirecta con pacientes y usuarios y la obligación de asegurar la continuidad del servicio. Estas notas

hacen que el régimen general del empleo público no siempre sea suficiente para dar respuesta a las necesidades organizativas del sistema sanitario.

El Estatuto Marco no crea un régimen completamente separado del empleo público, sino un régimen especial integrado dentro de él. El personal estatutario comparte con el resto de empleados públicos principios básicos como el acceso conforme a igualdad, mérito y capacidad, la sujeción a deberes de conducta, el reconocimiento de derechos individuales y colectivos, la responsabilidad disciplinaria y la aplicación de un régimen de incompatibilidades. Sin embargo, esas materias se regulan teniendo en cuenta las peculiaridades del servicio sanitario.

Una de las primeras características del Estatuto Marco es la clasificación del personal estatutario. La norma distingue entre personal estatutario sanitario y personal estatutario de gestión y servicios. El primero comprende a quienes ejercen profesiones sanitarias o desempeñan funciones directamente vinculadas a la atención sanitaria. El segundo incluye al personal que realiza tareas de gestión, administración, mantenimiento, apoyo, servicios generales y otras funciones necesarias para el funcionamiento de los centros e instituciones sanitarias. Esta distinción es importante porque permite comprender que el régimen estatutario no se limita al personal médico o de enfermería, sino que alcanza también a categorías administrativas y de apoyo.

Dentro del personal estatutario de gestión y servicios se sitúa el personal que desempeña funciones administrativas. Este personal desarrolla tareas esenciales para el funcionamiento del sistema sanitario, aunque no realice

actos clínicos. La tramitación de documentación, la atención a usuarios, la gestión de citas, el registro de datos, la coordinación administrativa, el apoyo a unidades asistenciales y la organización de expedientes son actividades que inciden directamente en la calidad del servicio. Por tanto, el personal de función administrativa forma parte del engranaje sanitario y queda sometido a las reglas propias del régimen estatutario.

Otra característica destacada del Estatuto Marco es la importancia de la plaza estatutaria. Mientras que en el régimen funcionario se suele hablar de cuerpos, escalas y puestos de trabajo, en el ámbito estatutario adquiere especial relevancia la plaza vinculada a una categoría profesional dentro de una institución sanitaria. Esta diferencia no es solo terminológica, sino que influye en la selección, provisión, movilidad y organización del personal. El sistema estatutario se configura en torno a las necesidades de los servicios de salud y a la cobertura de plazas necesarias para garantizar la actividad asistencial y administrativa.

El Estatuto Marco también regula materias especialmente relevantes para la vida profesional del personal estatutario, como la adquisición y pérdida de la condición de personal estatutario fijo, la selección, la provisión, la movilidad, la promoción interna, la carrera profesional, las retribuciones, la jornada, los permisos y licencias, la representación colectiva y el régimen disciplinario. Muchas de estas materias tienen equivalentes en el régimen funcionario general, pero su desarrollo presenta matices propios cuando se aplica al ámbito sanitario.

En consecuencia, el Estatuto Marco debe entenderse como una norma especial, pero no aislada. Su contenido se interpreta en relación con el marco general del empleo público y con los principios que informan la actuación administrativa. Esta conexión es especialmente útil para quienes preparan procesos selectivos o desempeñan funciones administrativas en instituciones sanitarias, ya que permite comprender no solo qué norma se aplica, sino también por qué se aplica y qué diferencias presenta respecto del régimen general.

2.3. Naturaleza jurídica del personal funcionario y del personal estatutario

La comparación entre el régimen funcionario general y el régimen estatutario sanitario exige detenerse en la naturaleza jurídica de ambos tipos de personal. Esta cuestión resulta básica porque determina el tipo de relación que une al empleado con la Administración, las normas aplicables, la forma de acceso, los derechos y deberes, el régimen de responsabilidad y las posibilidades de movilidad y promoción.

El personal funcionario mantiene una relación estatutaria de Derecho administrativo con la Administración. Esto significa que su régimen no se basa en un contrato individual negociado entre las partes, sino en una situación jurídica regulada por normas. El funcionario se incorpora a la Administración mediante un nombramiento y queda sometido a un estatuto jurídico que define sus derechos, deberes, situaciones administrativas, carrera profesional,

régimen disciplinario e incompatibilidades. Esta configuración responde a la idea de que determinadas funciones públicas requieren estabilidad, imparcialidad y sometimiento pleno al interés general.

La relación funcionarial se caracteriza, por tanto, por su carácter objetivo y normativo. El contenido de la relación no depende de la voluntad individual del empleado ni de una negociación privada, sino de las normas aplicables. Esta nota diferencia al personal funcionario del personal laboral, cuya relación se basa en un contrato de trabajo, aunque esté sometida también a principios propios del sector público. En el caso del funcionario, la Administración ocupa una posición jurídico pública y el empleado se integra en una organización sometida al Derecho administrativo.

El personal estatutario de los servicios de salud también mantiene una relación de naturaleza estatutaria. Sin embargo, esta relación no es idéntica a la del funcionario general. Se trata de una relación estatutaria especial, regulada por el Estatuto Marco y por las normas que lo desarrollan. Su especialidad deriva del ámbito en el que se presta el servicio: los centros e instituciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud. Por tanto, el personal estatutario comparte con el personal funcionario la sujeción a normas administrativas, pero se diferencia por el contenido específico de su régimen.

Esta naturaleza especial explica que el personal estatutario no pueda identificarse sin más con el personal funcionario, aunque ambos presenten importantes semejanzas. El personal estatutario no es personal laboral, porque su relación no nace de un contrato de trabajo ordinario. Tampoco es

personal funcionario común, porque su régimen viene determinado por una normativa sectorial propia. Se sitúa en una categoría específica del empleo público, adaptada a las necesidades del sistema sanitario.

En la práctica, esta distinción tiene consecuencias relevantes. En primer lugar, afecta al acceso. El personal funcionario accede normalmente a cuerpos o escalas de la Administración, mientras que el personal estatutario accede a categorías y plazas estatutarias de los servicios de salud. En segundo lugar, influye en la movilidad, ya que el personal estatutario se mueve dentro de un sistema organizado en torno a instituciones sanitarias, áreas de salud, servicios de salud y plazas. En tercer lugar, condiciona la carrera profesional, que en el ámbito sanitario adquiere una configuración propia vinculada al desarrollo profesional y a la valoración de méritos, competencias y trayectoria.

También existen diferencias en materia de jornada y organización del trabajo. La Administración general suele responder a una estructura administrativa ordinaria, mientras que los servicios de salud requieren una organización capaz de garantizar la continuidad asistencial. Aunque el personal administrativo no siempre esté sometido a los mismos turnos que el personal asistencial, su trabajo queda integrado en una estructura sanitaria que puede exigir adaptaciones, coordinación y disponibilidad organizativa.

La naturaleza jurídica del personal estatutario también tiene importancia en el ámbito disciplinario y en el cumplimiento de deberes. La información tratada en centros sanitarios puede afectar a datos personales especialmente protegidos, lo que refuerza el deber de confidencialidad. Además, el trato con

pacientes y usuarios exige una especial diligencia, ya que muchas actuaciones administrativas se producen en situaciones de necesidad, vulnerabilidad o urgencia. Por ello, el personal estatutario de gestión y servicios, aunque no preste asistencia sanitaria directa, participa en un entorno donde la calidad administrativa tiene repercusión en la atención sanitaria.

En síntesis, el personal funcionario y el personal estatutario comparten una base jurídico pública, pero no son figuras idénticas. El primero representa el régimen general de la función pública, mientras que el segundo responde a una modalidad especial del empleo público sanitario. La comparación entre ambos permite comprender mejor la lógica del sistema y evita dos errores frecuentes: considerar al personal estatutario como si fuera simplemente personal funcionario común, o entenderlo como una categoría completamente ajena al empleo público general.

2.4. Coincidencias y diferencias entre ambos regímenes

El régimen funcional general y el régimen estatutario sanitario presentan una relación de continuidad y especialidad. No se trata de dos modelos completamente separados, sino de dos formas de ordenar la prestación de servicios públicos desde una base común y con adaptaciones sectoriales. Esta idea resulta fundamental para comprender el sentido de la comparación que guía esta obra.

Entre las coincidencias principales se encuentra la sujeción al interés general. Tanto el personal funcionario como el personal estatutario prestan servicios en organizaciones públicas y deben orientar su actuación al cumplimiento de los fines de la Administración. Esta finalidad explica la aplicación de principios como legalidad, objetividad, eficacia, responsabilidad, imparcialidad y servicio a la ciudadanía. En ambos casos, el empleado público no actúa en interés propio ni en beneficio particular de la organización, sino en el marco de una función pública dirigida a garantizar derechos y servicios.

También existe una coincidencia clara en los principios de acceso. Tanto el régimen funcionario como el estatutario deben respetar la igualdad, el mérito, la capacidad y la publicidad. Estos principios aseguran que el ingreso en el empleo público no dependa de decisiones arbitrarias, sino de procedimientos objetivos y competitivos. En el caso del personal estatutario, estos principios se proyectan sobre los sistemas de selección de plazas en los servicios de salud, mediante oposición, concurso o concurso oposición, según establezcan las convocatorias correspondientes.

Otra coincidencia importante se refiere a los derechos y deberes. Ambos colectivos tienen reconocidos derechos individuales y colectivos, así como obligaciones vinculadas al correcto desempeño de sus funciones. Entre los derechos pueden destacarse la percepción de retribuciones, la formación, la carrera profesional, la promoción, la seguridad y salud laboral, la conciliación y la participación colectiva. Entre los deberes se encuentran la diligencia, la obediencia a las instrucciones legítimas, la imparcialidad, la confidencialidad, el respeto a la ciudadanía y el cumplimiento de la jornada.

La responsabilidad disciplinaria constituye otra materia común. Tanto el personal funcionario como el estatutario están sujetos a un régimen de faltas y sanciones. La Administración puede exigir responsabilidad cuando se incumplen los deberes propios de la relación de servicio, siempre con respeto a los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y audiencia de la persona interesada. Aunque el Estatuto Marco contiene reglas específicas para el personal estatutario, la lógica disciplinaria responde a una base común del empleo público.

Sin embargo, junto a estas coincidencias existen diferencias relevantes. La primera se refiere a la propia estructura de cada régimen. El régimen funcionario general se organiza tradicionalmente en cuerpos, escalas, grupos de clasificación y puestos de trabajo. El régimen estatutario, en cambio, se estructura en categorías y plazas vinculadas a los servicios de salud. Esta diferencia condiciona la forma de acceso, la movilidad y la provisión. En el ámbito estatutario, la plaza tiene un papel central, ya que se conecta con las necesidades asistenciales y organizativas de las instituciones sanitarias.

Otra diferencia se encuentra en la organización del trabajo. El personal funcionario de la Administración general suele desempeñar funciones dentro de estructuras administrativas ordinarias. El personal estatutario, incluso cuando realiza funciones administrativas, se integra en instituciones sanitarias cuya actividad se orienta a la atención a la salud. Esta diferencia provoca especialidades en jornada, descansos, turnos, permisos, organización interna y continuidad del servicio.

La carrera profesional también presenta matices distintos. En el régimen funcionario, la carrera puede vincularse a la progresión de grado, promoción interna, provisión de puestos y desarrollo profesional. En el ámbito estatutario, la carrera profesional sanitaria adquiere una dimensión propia, conectada con el reconocimiento del desarrollo profesional, la evaluación de méritos, la experiencia y la mejora de competencias. Aunque estas ideas son aplicables con mayor intensidad al personal sanitario, también alcanzan al personal de gestión y servicios en los términos previstos por la normativa correspondiente.

La movilidad constituye otro punto diferencial. En el régimen general, la movilidad suele analizarse desde la provisión de puestos de trabajo. En el régimen estatutario, la movilidad se proyecta sobre plazas y centros sanitarios, y puede tener carácter voluntario, por razón del servicio o derivado de necesidades organizativas. Esta movilidad debe conectarse con la planificación de recursos humanos del sistema sanitario y con la necesidad de mantener la prestación adecuada de los servicios.

También es distinta la intensidad de ciertos deberes. El deber de confidencialidad existe en todo el empleo público, pero en el ámbito sanitario adquiere una especial relevancia. El personal administrativo sanitario puede acceder o tratar información especialmente sensible, como datos de identificación, citas, procesos asistenciales, documentación clínica o circunstancias personales de los pacientes. Por ello, la obligación de reserva y el uso adecuado de la información tienen una importancia práctica superior en este contexto.

Por tanto, la comparación entre ambos regímenes muestra un equilibrio entre unidad y especialidad. La unidad procede de la pertenencia común al empleo público y de la aplicación de principios básicos. La especialidad procede de la naturaleza sanitaria del servicio, de la organización por plazas estatutarias y de la necesidad de adaptar el régimen jurídico a la realidad de los centros e instituciones sanitarias.

2.5. Aplicación al personal perteneciente a la función administrativa del INGESA

El análisis comparativo entre el régimen funcionarial general y el régimen estatutario sanitario adquiere una dimensión práctica cuando se aplica al personal perteneciente a la función administrativa del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria. El INGESA constituye un ámbito en el que confluyen la organización administrativa estatal y la prestación sanitaria pública, por lo que el conocimiento de ambos regímenes resulta especialmente necesario.

El personal de función administrativa en el ámbito sanitario desempeña tareas que pueden parecer alejadas de la asistencia clínica directa, pero que son imprescindibles para el funcionamiento real del sistema. La atención al usuario, la tramitación de solicitudes, la gestión de citas, el registro de documentación, la actualización de datos, el apoyo a unidades administrativas y asistenciales, la gestión de expedientes y la comunicación interna forman parte de una cadena organizativa que permite que el servicio sanitario funcione correctamente.

Desde el punto de vista jurídico, este personal debe conocer el marco general del empleo público porque forma parte de una organización administrativa sometida a principios comunes. Su actuación debe ajustarse a la legalidad, a la objetividad, a la eficacia, a la responsabilidad y al servicio a la ciudadanía. Estos principios no son meras declaraciones generales, sino criterios que deben reflejarse en la forma de atender, tramitar, informar, registrar y custodiar documentación.

Al mismo tiempo, el personal administrativo del INGESA se integra en un entorno sanitario y, por ello, queda afectado por las especialidades del régimen estatutario. Su trabajo no se desarrolla en una oficina administrativa aislada, sino en centros y servicios donde la actividad administrativa se relaciona con la atención sanitaria. Esto exige especial sensibilidad en el trato con pacientes y usuarios, respeto riguroso a la confidencialidad y comprensión de la importancia que puede tener una actuación administrativa correcta para la continuidad de la atención.

La referencia al INGESA también permite entender la utilidad práctica de distinguir entre régimen general y régimen estatutario. En los procesos selectivos del personal estatutario, especialmente en categorías administrativas, es frecuente que aparezcan materias relativas al Estatuto Básico del Empleado Público y al Estatuto Marco. Si se estudian de forma separada, puede parecer que se trata de bloques inconexos. Sin embargo, cuando se comparan, se aprecia que el EBEP proporciona la base común y el Estatuto Marco concreta esa base en el ámbito sanitario.

Esta visión comparativa facilita la comprensión de cuestiones esenciales. Por ejemplo, permite entender que los principios de acceso son comunes, pero que el acceso estatutario se dirige a plazas de los servicios de salud. Permite diferenciar entre puesto funcionario y plaza estatutaria. Permite comprender que la promoción interna existe en ambos regímenes, pero que en el ámbito estatutario aparece también la promoción interna temporal. Permite apreciar que los derechos colectivos son comunes, aunque su ejercicio en el ámbito sanitario puede estar condicionado por la continuidad del servicio. También permite ver que el deber de confidencialidad es exigible a todo empleado público, pero adquiere una especial intensidad cuando se trabaja con información sanitaria.

En el caso del personal de función administrativa, estas diferencias no son puramente teóricas. Afectan a la forma de desempeñar el trabajo diario, a las posibilidades de promoción, a los procedimientos de movilidad, a la jornada, a la responsabilidad disciplinaria, a la participación sindical y al régimen de incompatibilidades. Por ello, el estudio del régimen jurídico no debe reducirse a la memorización de normas, sino que debe orientarse a comprender el sentido de cada institución y su aplicación práctica.

El personal administrativo del INGESA ocupa, en definitiva, una posición de conexión entre la Administración sanitaria y la ciudadanía. Su actuación contribuye a ordenar el acceso a los servicios, facilitar la información, tramitar procedimientos y apoyar el funcionamiento de las unidades sanitarias. Esta posición exige un conocimiento suficiente del régimen jurídico que regula su actividad. Comprender las coincidencias y diferencias entre el régimen

funcionario general y el régimen estatutario sanitario permite situar correctamente su papel dentro del empleo público y valorar la importancia de su función en la prestación del servicio sanitario.

Por todo ello, este primer capítulo permite establecer la base conceptual de la obra. El régimen funcionario general ofrece el marco común del empleo público; el régimen estatutario sanitario introduce las especialidades propias de los servicios de salud; y el INGESA constituye el ámbito concreto en el que esa comparación adquiere una aplicación práctica. A partir de esta base, los capítulos siguientes profundizarán en materias específicas, como derechos y deberes, carrera profesional, selección, provisión, jornada, régimen disciplinario, incompatibilidades y representación colectiva.

Capítulo 3. Derechos, deberes y código de conducta

3.1. Derechos individuales en el régimen funcionario general

El régimen general del empleo público no solo regula la forma de acceso a la Administración o la organización de los puestos de trabajo, sino también el conjunto de derechos que corresponden a quienes prestan servicios en ella. Estos derechos son una parte esencial de la relación funcionario, porque delimitan la posición jurídica del empleado público frente a la Administración y garantizan que el desempeño de las funciones públicas se realice en condiciones adecuadas, estables y respetuosas con la dignidad profesional y personal.

El Estatuto Básico del Empleado Público reconoce un conjunto amplio de derechos individuales de los empleados públicos. Estos derechos se proyectan sobre distintos planos de la relación de servicio. En primer lugar, se encuentra el derecho al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de la condición profesional del empleado público. Este derecho tiene una importancia evidente, ya que la incorporación a la Administración no puede reducirse a la mera existencia formal de un nombramiento o contrato, sino que debe permitir el ejercicio real de unas funciones acordes con el puesto, cuerpo, escala o categoría correspondiente.

En segundo lugar, el régimen funcionario general reconoce derechos vinculados a la progresión profesional. Entre ellos se sitúan la carrera profesional, la promoción interna y la formación continua. Estos derechos

reflejan que el empleo público no debe concebirse como una situación estática, sino como una relación que permite avanzar profesionalmente, adquirir nuevas competencias y mejorar la posición del empleado dentro de la organización. La Administración, por tanto, no solo recibe una prestación de servicios, sino que debe favorecer un desarrollo profesional ordenado, conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

También ocupan un lugar destacado los derechos económicos. El empleado público tiene derecho a percibir las retribuciones y las indemnizaciones que correspondan por razón del servicio. Este derecho se conecta con el principio de legalidad presupuestaria, de modo que las retribuciones no dependen de un acuerdo individual, sino de lo previsto en las normas y en los instrumentos de ordenación correspondientes. En el régimen funcionario general, la estructura retributiva distingue entre retribuciones básicas y complementarias, cuestión que será desarrollada de forma específica en un capítulo posterior.

Otro grupo de derechos se relaciona con la dignidad, la igualdad y la protección personal. El empleado público tiene derecho al respeto de su intimidad, orientación e identidad, imagen y dignidad en el trabajo, así como a la protección frente a situaciones de acoso o discriminación. Estos derechos resultan especialmente importantes porque la Administración, además de exigir el cumplimiento de deberes, debe garantizar un entorno laboral seguro, respetuoso y compatible con los derechos fundamentales. No se trata de derechos accesorios, sino de garantías básicas que condicionan la calidad del empleo público.

La conciliación de la vida personal, familiar y laboral también forma parte de este núcleo de derechos. El empleo público ha ido incorporando de forma progresiva permisos, licencias y medidas de adaptación orientadas a facilitar esa conciliación. Aunque su concreción práctica depende de la normativa aplicable y de las necesidades del servicio, la idea central es que la relación de empleo público debe permitir compatibilizar el cumplimiento de las funciones administrativas con las responsabilidades personales y familiares.

Igualmente, el régimen general reconoce el derecho a la seguridad y salud en el trabajo. La Administración tiene el deber de proteger al personal frente a los riesgos derivados del desempeño profesional, lo que incluye la prevención de riesgos laborales, la formación en esta materia y la adopción de medidas adecuadas en función del puesto. En el ámbito administrativo, estos riesgos pueden relacionarse con el uso continuado de pantallas, cargas organizativas, atención al público, estrés laboral o condiciones ergonómicas. Aunque a veces se piense que los riesgos laborales afectan sobre todo a profesiones manuales o asistenciales, también existen riesgos propios de la actividad administrativa.

Por último, los empleados públicos cuentan con derechos de carácter colectivo, como la libertad sindical, la negociación colectiva, la participación, la representación, la reunión y la huelga. Aunque estos derechos se estudiarán con mayor profundidad en el capítulo dedicado a la representación sindical y la negociación colectiva, conviene señalar aquí que forman parte del estatuto jurídico del empleado público. El trabajador de la Administración no es solo un sujeto individual frente a la organización, sino también parte de un

colectivo profesional con capacidad de representación y defensa de intereses comunes.

En conjunto, los derechos individuales del régimen funcionario general cumplen una doble función. Por un lado, protegen al empleado público frente a posibles actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de la Administración. Por otro, contribuyen a mejorar el funcionamiento del servicio público, ya que un personal formado, protegido, retribuido adecuadamente y con posibilidades de carrera profesional puede desempeñar sus funciones con mayor estabilidad y eficacia.

3.2. Derechos del personal estatutario de los servicios de salud

El personal estatutario de los servicios de salud cuenta también con un conjunto propio de derechos, recogidos en el Estatuto Marco. Estos derechos se apoyan en la base común del empleo público, pero se adaptan a las características del sistema sanitario. La relación estatutaria sanitaria no puede entenderse como una relación aislada del régimen general, pero tampoco como una simple reproducción del régimen funcionario. Su regulación responde a la necesidad de ordenar el trabajo en centros e instituciones donde la continuidad del servicio, la atención al usuario y la organización asistencial tienen una importancia central.

Entre los derechos del personal estatutario se encuentra el derecho a la estabilidad en el empleo, especialmente cuando se adquiere la condición de

personal estatutario fijo. Esta estabilidad cumple una función semejante a la del personal funcionario de carrera, ya que permite garantizar la continuidad profesional y la independencia en el desempeño de las funciones. Sin embargo, en el ámbito sanitario esta estabilidad se conecta además con la necesidad de mantener equipos de trabajo, asegurar la cobertura de plazas y sostener la organización ordinaria de los centros sanitarios.

El personal estatutario también tiene derecho al desempeño efectivo de las funciones correspondientes a su nombramiento. En el caso del personal sanitario, estas funciones se relacionan directamente con la atención clínica, diagnóstica, terapéutica, preventiva o de cuidados. En el caso del personal de gestión y servicios, entre el que se encuentra el personal de función administrativa, las funciones se vinculan con la gestión, la tramitación, la atención al usuario, el apoyo administrativo, la documentación y la organización interna. Aunque estas tareas no sean asistenciales en sentido estricto, resultan necesarias para que la asistencia pueda prestarse correctamente.

Otro derecho relevante es el derecho a la carrera profesional. En el ámbito estatutario, la carrera profesional tiene una especial importancia porque se relaciona con el desarrollo progresivo del personal dentro del sistema sanitario. Aunque se suele asociar más fácilmente con el personal sanitario titulado, también puede proyectarse sobre el personal de gestión y servicios en los términos previstos por la normativa correspondiente. La carrera profesional permite reconocer la experiencia, la formación, la implicación en la organización y la mejora de competencias.

La promoción interna constituye otro derecho esencial. El personal estatutario puede aspirar a acceder a categorías superiores o diferentes, siempre que cumpla los requisitos exigidos y supere los procedimientos correspondientes. Además, el Estatuto Marco contempla la figura de la promoción interna temporal, que presenta una especialidad relevante respecto del régimen general. Esta figura permite que el personal estatutario fijo pueda desempeñar temporalmente funciones correspondientes a otra categoría, sin perder su plaza de origen, cuando se cumplan los requisitos establecidos. Esta materia se desarrollará con detalle en el capítulo dedicado a la evaluación, carrera y promoción interna.

Los derechos retributivos del personal estatutario también presentan especialidades. Al igual que ocurre en el régimen general, existen retribuciones básicas y complementarias, pero su configuración concreta se adapta a las características del trabajo sanitario. Determinados complementos pueden vincularse al destino, a las condiciones de trabajo, a la atención continuada, al rendimiento o a otros factores relacionados con la organización sanitaria. En el caso del personal administrativo, la retribución se vincula a la categoría, al puesto o plaza desempeñada y a las condiciones concretas de prestación del servicio.

El personal estatutario tiene igualmente derecho a la formación continuada. Este derecho resulta especialmente relevante en los servicios de salud, donde los procedimientos, sistemas de información, exigencias documentales y formas de gestión cambian con frecuencia. Para el personal de función administrativa, la formación puede abarcar materias como atención al usuario,

procedimiento administrativo, protección de datos, historia clínica, gestión documental, sistemas informáticos sanitarios, igualdad, prevención de riesgos o calidad en la atención.

También se reconocen derechos relacionados con la salud laboral, el descanso, la jornada, los permisos y las licencias. En el ámbito sanitario, estos derechos presentan una especial relevancia por la propia organización del trabajo. Aunque no todos los puestos administrativos estén sometidos a turnos o jornadas especiales, forman parte de centros que deben garantizar la continuidad del servicio. Esto obliga a equilibrar los derechos del personal con las necesidades organizativas de la institución sanitaria.

Junto a estos derechos individuales, el personal estatutario cuenta con derechos colectivos. Puede ejercer la libertad sindical, la negociación colectiva, la participación, la representación, la reunión y la huelga en los términos legalmente establecidos. No obstante, el ejercicio de estos derechos debe tener en cuenta la naturaleza esencial del servicio sanitario. Esto no significa negar los derechos colectivos, sino compatibilizarlos con la garantía de la atención sanitaria y con los servicios mínimos que puedan establecerse cuando resulte necesario.

En definitiva, los derechos del personal estatutario se apoyan en una doble lógica. Por una parte, responden a los principios generales del empleo público. Por otra, se adaptan a las exigencias propias del Sistema Nacional de Salud. Esta combinación explica que muchas categorías jurídicas sean similares a

las del régimen funcional, pero que su aplicación práctica tenga matices propios en el contexto sanitario.

3.3. Deberes de los empleados públicos y principios de conducta

El reconocimiento de derechos se acompaña siempre de la exigencia de deberes. En el empleo público, esta relación es especialmente intensa porque el trabajador de la Administración no presta servicios en una organización privada, sino en una institución orientada al interés general. Por ello, los deberes del empleado público no se limitan al cumplimiento técnico de unas tareas, sino que incluyen obligaciones éticas y de conducta vinculadas a la confianza ciudadana, la legalidad y la calidad del servicio.

El Estatuto Básico del Empleado Público incorpora un código de conducta integrado por principios éticos y principios de conducta. Esta regulación pretende establecer un marco de comportamiento profesional para todos los empleados públicos. No se trata de una declaración simbólica, sino de un conjunto de criterios que deben orientar la actuación diaria. El empleado público debe actuar con objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público y respeto a la ciudadanía.

Uno de los deberes centrales es el respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Este deber resulta básico, ya que la Administración solo puede actuar dentro de la legalidad. El empleado público no desarrolla

su actividad según criterios personales o discrecionales, sino conforme a normas, instrucciones legítimas y procedimientos establecidos. En el ámbito administrativo, esta exigencia se traduce en la correcta tramitación de expedientes, el respeto a los plazos, la adecuada custodia de documentos y el tratamiento igualitario de los ciudadanos.

La objetividad y la imparcialidad también son esenciales. El empleado público debe evitar cualquier actuación guiada por intereses personales, favoritismos o discriminaciones. En la práctica, esto significa que los ciudadanos deben recibir una atención basada en criterios legales y administrativos, no en afinidades, preferencias o circunstancias ajenas al procedimiento. Esta obligación es especialmente importante en los servicios públicos de acceso general, donde la ciudadanía espera un trato justo y no arbitrario.

Otro deber relevante es la diligencia profesional. El empleado público debe cumplir las tareas asignadas con eficacia, cuidado y responsabilidad. La diligencia no supone solo realizar el trabajo, sino hacerlo de forma adecuada, dentro de los plazos y con el nivel de calidad exigible. En puestos administrativos, una actuación poco diligente puede provocar retrasos, errores de registro, pérdida de documentación, deficiencias en la información ofrecida al ciudadano o dificultades en la coordinación interna.

El deber de obediencia a las instrucciones profesionales también forma parte del régimen de conducta, siempre que dichas instrucciones sean legítimas. La Administración funciona a través de una organización jerarquizada, y esa organización exige que el personal cumpla las indicaciones de sus superiores

dentro del marco legal. Ahora bien, la obediencia no puede justificar actuaciones manifiestamente contrarias al ordenamiento jurídico. Por tanto, el empleado público debe conjugar la disciplina organizativa con el respeto a la legalidad.

La austeridad, la eficacia y la correcta utilización de los recursos públicos son igualmente exigibles. El personal al servicio de la Administración debe cuidar los medios materiales, informáticos y documentales que se ponen a su disposición. En el ámbito administrativo, esta obligación se refleja en el uso adecuado de los sistemas de gestión, en la protección de claves de acceso, en la custodia de documentos, en la utilización responsable del tiempo de trabajo y en la prevención de usos indebidos de los recursos públicos.

El trato correcto a la ciudadanía constituye otro deber básico. La Administración no puede entenderse como una estructura cerrada sobre sí misma, sino como una organización al servicio de las personas. Por ello, el empleado público debe mantener una actitud respetuosa, clara y colaboradora en sus relaciones con ciudadanos, usuarios, compañeros y superiores. En el ámbito sanitario, este deber adquiere una dimensión especial, porque muchas personas acuden a los centros de salud u hospitales en situaciones de preocupación, enfermedad, dependencia o vulnerabilidad.

En el régimen estatutario, estos deberes generales se concretan en obligaciones adaptadas al servicio sanitario. El personal estatutario debe cumplir las funciones propias de su nombramiento, respetar la jornada y el régimen de trabajo, colaborar con el funcionamiento de la institución sanitaria,

mantener la debida reserva sobre la información conocida por razón del servicio y actuar con corrección hacia pacientes, usuarios y compañeros. Estas obligaciones afectan tanto al personal sanitario como al personal de gestión y servicios.

El código de conducta, por tanto, no debe entenderse como un conjunto abstracto de valores, sino como una guía práctica de actuación. En una oficina administrativa, en un mostrador de atención, en una unidad de admisión, en un archivo, en un servicio de citas o en una secretaría de centro, estos principios tienen aplicación directa. La forma de atender, informar, registrar, custodiar, derivar o tramitar es también expresión del cumplimiento de los deberes del empleado público.

3.4. Especialidades del deber de confidencialidad en el ámbito sanitario

El deber de confidencialidad existe en todo el empleo público, pero adquiere una especial intensidad en el ámbito sanitario. La razón es sencilla: en los centros y servicios de salud se maneja información especialmente sensible, relacionada con la salud, la identificación personal, la historia clínica, las citas, los tratamientos, las pruebas diagnósticas, las circunstancias familiares y otros datos que afectan directamente a la intimidad de las personas.

En el régimen funcionario general, la confidencialidad implica que el empleado público no puede divulgar información conocida por razón de su cargo, puesto o función. Esta obligación afecta a expedientes administrativos,

datos personales, documentos internos, informes, comunicaciones y cualquier otra información que no deba ser difundida. Su finalidad es proteger tanto el interés público como los derechos de las personas afectadas. Sin confidencialidad, la ciudadanía perdería confianza en la Administración y se pondría en riesgo la seguridad jurídica de los procedimientos.

En el ámbito sanitario, esta obligación se refuerza porque los datos de salud tienen una protección especialmente intensa. El personal estatutario, incluido el personal administrativo, puede tener acceso a información sanitaria aunque no participe en la asistencia clínica. Por ejemplo, al gestionar una cita, tramitar un documento, registrar una solicitud, consultar una agenda, emitir una comunicación o manejar una historia clínica, puede conocer datos que pertenecen a la esfera más privada del usuario. Por ello, la confidencialidad no es una obligación exclusiva del médico, del enfermero o del personal asistencial, sino de todo el personal que trabaja en el sistema sanitario.

Esta especialidad tiene consecuencias prácticas claras. El personal de función administrativa debe acceder únicamente a la información necesaria para realizar su trabajo. No debe consultar datos por curiosidad, comentar información de pacientes en espacios no adecuados, facilitar datos a terceros sin legitimación, dejar documentación visible, compartir claves de acceso ni utilizar sistemas informáticos para fines distintos del servicio. Estas conductas pueden parecer menores en la rutina diaria, pero pueden vulnerar gravemente la intimidad de los usuarios y generar responsabilidad disciplinaria.

La confidencialidad también se relaciona con la atención al público. En muchos centros sanitarios, la atención administrativa se realiza en mostradores, salas de espera o espacios compartidos. Esto exige cuidar la forma en que se solicita, comunica o confirma información. No siempre es adecuado verbalizar determinados datos en voz alta, preguntar cuestiones sensibles delante de otras personas o entregar documentación sin verificar correctamente la identidad del destinatario. La protección de la intimidad requiere hábitos profesionales prudentes y una organización adecuada de los espacios y procedimientos.

Otra cuestión importante es la continuidad del deber de confidencialidad. Esta obligación no desaparece al terminar la jornada, cambiar de puesto o cesar en la relación de servicio. La información conocida por razón del trabajo sigue estando protegida. Por ello, el personal no puede utilizarla posteriormente para fines personales, comentarla fuera del entorno profesional o compartirla con personas ajenas al servicio. Esta regla resulta fundamental para preservar la confianza de los ciudadanos en el sistema sanitario.

En el caso del INGESA, el deber de confidencialidad tiene especial relevancia para el personal que desempeña funciones administrativas, ya que muchas tareas se apoyan en sistemas de información y documentación sanitaria. La digitalización de la gestión facilita el trabajo, pero también aumenta la responsabilidad. El acceso a bases de datos, agendas, historias, listados o comunicaciones debe hacerse siempre con finalidad profesional y conforme a los permisos asignados. La existencia de una clave de acceso no significa

autorización para consultar cualquier información, sino solo aquella necesaria para cumplir las funciones del puesto.

Por tanto, la confidencialidad constituye una de las principales diferencias prácticas entre el empleo administrativo general y la función administrativa sanitaria. En ambos ámbitos existe deber de reserva, pero en el entorno sanitario su incumplimiento puede afectar a derechos especialmente protegidos y a situaciones personales de gran sensibilidad. Esta circunstancia justifica que el personal estatutario de gestión y servicios reciba formación específica y mantenga una actitud especialmente cuidadosa en el manejo de la información.

3.5. Comparación entre el régimen general y el régimen estatutario

La comparación entre el régimen general del empleo público y el régimen estatutario sanitario permite apreciar una relación clara entre base común y especialidad sectorial. Ambos regímenes reconocen derechos, imponen deberes y establecen principios de conducta. Sin embargo, el modo en que estos elementos se proyectan en la práctica depende del tipo de Administración, de la naturaleza del servicio y de las funciones desempeñadas.

En materia de derechos, la coincidencia es amplia. Tanto el personal funcionario como el personal estatutario tienen derecho al desempeño efectivo de sus funciones, a la carrera profesional, a la promoción, a la

formación, a la percepción de retribuciones, a la seguridad y salud laboral, a la conciliación, a la dignidad, a la no discriminación y a la participación colectiva. Estos derechos forman parte del núcleo común del empleo público y reflejan una concepción profesional y garantista de la relación de servicio.

La diferencia aparece en la adaptación de esos derechos al contexto sanitario. La carrera profesional del personal estatutario se vincula al desarrollo profesional dentro de los servicios de salud. La jornada y los descansos se interpretan en relación con la continuidad de la actividad sanitaria. La formación adquiere una dimensión práctica ligada a sistemas de información, procedimientos sanitarios y atención al usuario. La promoción interna puede incluir figuras específicas, como la promoción interna temporal. Por tanto, el derecho puede ser similar en su formulación, pero diferente en su aplicación concreta.

En materia de deberes, la base común también es evidente. Todo empleado público debe actuar con legalidad, objetividad, imparcialidad, diligencia, responsabilidad, confidencialidad y respeto a la ciudadanía. Estos deberes son exigibles con independencia de que la persona sea funcionaria, laboral o estatutaria. El empleo público se justifica por la prestación de servicios al interés general, y esa finalidad exige un comportamiento profesional adecuado.

La especialidad estatutaria se observa en la intensidad de algunos deberes. El deber de confidencialidad, por ejemplo, tiene una relevancia singular en el ámbito sanitario. El trato correcto a la ciudadanía adquiere también un matiz

específico, porque el usuario de un servicio sanitario puede encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad que quien acude a una oficina administrativa ordinaria. La diligencia profesional puede tener consecuencias especialmente importantes, ya que un error administrativo puede afectar a una cita, una prueba, una derivación o una comunicación sanitaria.

El código de conducta opera como puente entre ambos regímenes. Sus principios no pertenecen solo al régimen funcionario general, sino que expresan valores exigibles a todo empleado público. En el caso del personal estatutario, esos principios se proyectan sobre un entorno de trabajo con características propias. La objetividad, la imparcialidad y la responsabilidad no cambian de significado, pero sí cambia el contexto en el que deben aplicarse.

Para el personal que desempeña la función administrativa en el INGESA, esta comparación tiene una utilidad clara. Permite comprender que su trabajo forma parte del empleo público general, pero también de una organización sanitaria con exigencias específicas. Desde la primera perspectiva, debe actuar como empleado público sometido a la legalidad, a los principios de conducta y a los derechos y deberes del régimen común. Desde la segunda, debe asumir que su actividad se desarrolla en un entorno donde la información sanitaria, la atención al usuario y la continuidad del servicio exigen una especial responsabilidad.

En conclusión, los derechos, deberes y principios de conducta constituyen una materia común a todo el empleo público, pero su aplicación en el ámbito sanitario presenta particularidades importantes. El régimen estatutario no

rompe con el régimen general, sino que lo adapta a las necesidades de los servicios de salud. Esta adaptación es especialmente visible en el deber de confidencialidad, en la atención al usuario, en la organización del trabajo y en la responsabilidad del personal administrativo sanitario. Comprender esta relación permite interpretar correctamente la posición jurídica del personal estatutario y valorar la importancia de su actuación dentro del sistema sanitario público.

Capítulo 4. Evaluación del desempeño, carrera profesional y promoción interna

4.1. La evaluación del desempeño en el empleo público

La evaluación del desempeño constituye una de las instituciones más relevantes en la modernización del empleo público. Tradicionalmente, la Administración se ha asociado a modelos de carrera basados en la antigüedad, la pertenencia a cuerpos o escalas y la ocupación de determinados puestos. Sin embargo, la evolución de los servicios públicos ha puesto de relieve la necesidad de valorar también cómo se realiza el trabajo, qué resultados se alcanzan, qué competencias se desarrollan y qué aportación efectiva realiza cada empleado público a la organización en la que presta servicios.

En el régimen general del empleo público, la evaluación del desempeño se configura como un procedimiento orientado a medir y valorar la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados. Esta definición resulta importante porque permite distinguir la evaluación del desempeño de otros conceptos próximos. No se trata solo de comprobar la asistencia al puesto, ni de revisar la antigüedad acumulada, ni de valorar de manera genérica la trayectoria profesional. Su finalidad es analizar el modo en que se ejercen las funciones y el grado en que se cumplen los objetivos o estándares vinculados al puesto de trabajo.

La evaluación del desempeño introduce una idea de responsabilidad profesional más concreta. El empleado público no solo ocupa una plaza o un puesto, sino que debe desarrollar su actividad con eficacia, calidad, diligencia y adecuación a los fines del servicio público. Esta perspectiva conecta con los principios de buena administración, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. La Administración, como organización que utiliza recursos públicos y presta servicios a la ciudadanía, debe contar con instrumentos que le permitan conocer si el trabajo se realiza de forma adecuada y si existen áreas de mejora.

No obstante, la evaluación del desempeño no puede aplicarse de cualquier manera. Debe respetar criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación. Estas garantías son esenciales para evitar que la evaluación se convierta en un mecanismo arbitrario, subjetivo o utilizado de forma desigual. En el empleo público, cualquier sistema de valoración debe estar previamente definido, ser conocido por el personal afectado y basarse en criterios verificables. De lo contrario, podría generar inseguridad jurídica y afectar injustamente a la carrera o a las condiciones profesionales de los empleados.

La transparencia exige que el empleado conozca qué se evalúa, cómo se evalúa y con qué consecuencias. La objetividad implica que la valoración debe apoyarse en datos, indicadores o evidencias relacionadas con el desempeño real. La imparcialidad supone que quien evalúa no puede actuar movido por preferencias personales, conflictos o intereses ajenos al servicio. La no

discriminación obliga a aplicar el sistema en condiciones de igualdad, sin que factores personales o ajenos al trabajo influyan en el resultado.

La evaluación del desempeño puede tener efectos en varias materias. En primer lugar, puede influir en la carrera profesional horizontal, es decir, en la progresión dentro de la propia posición profesional sin necesidad de cambiar de puesto. En segundo lugar, puede orientar la formación, porque permite detectar necesidades de actualización o mejora. En tercer lugar, puede tener relevancia en la provisión de puestos, especialmente cuando la continuidad en un puesto obtenido por concurso quede vinculada a resultados de evaluación conforme al sistema previsto. En cuarto lugar, puede afectar a determinadas retribuciones complementarias vinculadas al rendimiento, a la productividad o a la calidad del trabajo.

Esta conexión con la carrera, la formación, la provisión y las retribuciones explica que la evaluación del desempeño sea una herramienta delicada. Bien diseñada, puede contribuir a mejorar la profesionalidad del empleo público. Mal diseñada, puede generar desconfianza, litigiosidad o percepción de arbitrariedad. Por ello, su implantación exige sistemas objetivos, negociación cuando corresponda, garantías de audiencia y resolución motivada cuando sus efectos puedan afectar de manera relevante a la posición del empleado.

En el ámbito administrativo, la evaluación del desempeño puede aplicarse a múltiples dimensiones. En el personal que realiza tareas de gestión, pueden valorarse la calidad de la tramitación, la corrección de los expedientes, el cumplimiento de plazos, la atención al ciudadano, el uso adecuado de los

sistemas informáticos, la colaboración con otros servicios, la capacidad de organización y la adaptación a nuevos procedimientos. Estas dimensiones permiten comprobar que la evaluación no se limita a medir cantidades, sino también calidad, responsabilidad y adecuación al servicio.

En el ámbito sanitario, aunque el Estatuto Marco regula la evaluación con una lógica propia, la idea de valorar el desempeño tiene una importancia especial. Los servicios de salud son organizaciones complejas, donde la calidad del trabajo administrativo puede incidir en la continuidad asistencial, la gestión de citas, la documentación clínica, la comunicación con pacientes y la coordinación entre unidades. Por ello, el personal administrativo estatutario también puede verse afectado por sistemas de evaluación vinculados a la calidad del servicio, al cumplimiento de objetivos y a la mejora de la gestión.

La evaluación del desempeño, en definitiva, representa un intento de equilibrar estabilidad y exigencia profesional. La estabilidad del empleo público no debe confundirse con ausencia de valoración. Del mismo modo, la evaluación no debe confundirse con control arbitrario. Su sentido correcto es favorecer una Administración más eficaz, reconocer el trabajo bien realizado, detectar necesidades formativas y vincular la progresión profesional a criterios objetivos. En este punto, el régimen funcionario general y el régimen estatutario sanitario comparten una misma finalidad: mejorar la calidad del servicio público mediante una valoración ordenada y garantista del desempeño profesional.

4.2. Carrera profesional en el régimen funcionario general

La carrera profesional en el régimen funcionario general se entiende como el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional que tienen los funcionarios de carrera. Esta definición refleja una idea esencial: el ingreso en la función pública no agota la trayectoria profesional del empleado, sino que abre un camino de desarrollo que puede desplegarse a lo largo del tiempo mediante distintos mecanismos.

La carrera profesional cumple varias funciones. En primer lugar, permite reconocer la experiencia y el desarrollo de competencias. En segundo lugar, incentiva la formación y la mejora continua. En tercer lugar, ofrece expectativas de progreso dentro de la organización administrativa. En cuarto lugar, contribuye a la motivación del personal y a la retención de empleados cualificados. En quinto lugar, permite a la Administración aprovechar mejor el conocimiento adquirido por quienes ya forman parte de ella.

El régimen general contempla diferentes modalidades de carrera. Una de ellas es la carrera horizontal, que permite progresar en grados, categorías, escalones u otros conceptos análogos sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. Esta modalidad resulta especialmente interesante porque permite reconocer el desarrollo profesional sin obligar al empleado a abandonar necesariamente las funciones que desempeña. De esta forma, un funcionario puede mejorar profesionalmente dentro de su propio ámbito de trabajo, siempre que el sistema correspondiente haya sido implantado y regulado.

Otra modalidad es la carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo mediante los procedimientos de provisión establecidos. En este caso, la progresión implica acceder a puestos de mayor responsabilidad, complejidad o nivel dentro de la organización. La carrera vertical se relaciona directamente con la provisión de puestos, materia que se analizará con mayor profundidad en el capítulo siguiente. A diferencia de la carrera horizontal, aquí sí existe un cambio en la posición ocupada dentro de la estructura administrativa.

Junto a estas modalidades se encuentra la promoción interna vertical, que permite ascender desde un cuerpo o escala de un subgrupo o grupo de clasificación profesional a otro superior. Esta vía conecta la carrera profesional con el acceso a cuerpos o escalas de mayor nivel, siempre mediante procedimientos que respeten los principios de igualdad, mérito y capacidad. También existe la promoción interna horizontal, que permite acceder a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional. Ambas formas de promoción responden a la idea de facilitar el avance profesional de quienes ya prestan servicios en la Administración.

La carrera profesional funcionarial se apoya en principios comunes. No puede desarrollarse de manera arbitraria ni depender exclusivamente de decisiones discrecionales. Debe respetar la igualdad, el mérito, la capacidad y la publicidad. Estos principios garantizan que la progresión no sea un privilegio, sino una posibilidad abierta al personal que cumpla los requisitos exigidos y acredite los méritos correspondientes. La Administración puede organizar la

carrera según sus necesidades, pero no puede prescindir de estos principios básicos.

La formación continua aparece estrechamente vinculada a la carrera profesional. No puede hablarse de progreso profesional si el empleado público no tiene posibilidades reales de actualizar conocimientos y adquirir nuevas competencias. La Administración debe promover la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional, ya que el funcionamiento de los servicios públicos depende cada vez más de la adaptación a cambios normativos, tecnológicos y organizativos. En el personal administrativo, esta necesidad es especialmente visible por la digitalización de procedimientos, el uso de plataformas electrónicas y la transformación de la atención a la ciudadanía.

La carrera profesional también se relaciona con la evaluación del desempeño. En un modelo moderno de empleo público, la progresión no debería apoyarse únicamente en la antigüedad, sino también en la calidad del trabajo, el rendimiento, la responsabilidad y los resultados alcanzados. La evaluación puede aportar información relevante para reconocer el desempeño adecuado y orientar la carrera profesional de forma más justa. No obstante, como se ha señalado, esta conexión exige sistemas objetivos y garantistas.

En el régimen funcionario general, la carrera tiene además una dimensión organizativa. No solo beneficia al empleado, sino también a la Administración. Una carrera bien diseñada permite planificar mejor los recursos humanos, cubrir puestos de responsabilidad, aprovechar el talento interno y favorecer la

profesionalización. Por el contrario, una carrera mal diseñada puede generar desmotivación, estancamiento, desigualdad o falta de incentivos.

Desde la perspectiva comparativa, la carrera profesional funcionarial actúa como modelo común para comprender después la carrera del personal estatutario. Ambas comparten la idea de progresión profesional, pero se desarrollan en contextos organizativos distintos. En el régimen general, la carrera se vincula a cuerpos, escalas, grados, niveles y puestos. En el régimen estatutario, se conecta con categorías, plazas, servicios de salud, desarrollo profesional y organización sanitaria. La base es similar, pero la aplicación concreta presenta diferencias importantes.

4.3. Carrera profesional del personal estatutario sanitario

La carrera profesional del personal estatutario sanitario constituye una de las instituciones más características del Estatuto Marco. Su finalidad es reconocer la progresión individual del personal en atención a su desarrollo profesional, sus conocimientos, su experiencia y el cumplimiento de los objetivos de la organización en la que presta servicios. Esta definición muestra que la carrera estatutaria no se limita a la antigüedad, sino que pretende valorar la evolución profesional dentro del sistema sanitario.

El ámbito sanitario presenta unas condiciones específicas que justifican una regulación propia de la carrera profesional. Los servicios de salud requieren personal actualizado, capaz de adaptarse a cambios técnicos, normativos,

organizativos y tecnológicos. En este contexto, la carrera profesional permite incentivar la formación, la implicación en los objetivos del centro, la mejora de competencias y la permanencia de profesionales con experiencia. Aunque se suele pensar en médicos, enfermeros u otros profesionales sanitarios, la carrera estatutaria también afecta al personal de gestión y servicios cuando así lo establezcan los sistemas correspondientes.

La carrera profesional estatutaria se encuentra vinculada a la mejor gestión de las instituciones sanitarias. Esto resulta especialmente importante. No se trata solo de reconocer méritos individuales, sino de conectar el desarrollo profesional con las necesidades de la organización sanitaria. La progresión del personal debe contribuir al mejor funcionamiento del servicio, a la calidad de la atención y a la eficiencia de los centros. Por ello, la carrera profesional en los servicios de salud tiene una doble dimensión: individual y organizativa.

La dimensión individual se refleja en el reconocimiento del desarrollo profesional. El personal puede progresar en función de su trayectoria, formación, conocimientos, experiencia, compromiso y cumplimiento de objetivos. Este reconocimiento puede tener efectos profesionales y, en determinados casos, económicos. La dimensión organizativa aparece porque los sistemas de carrera deben integrarse en la planificación de recursos humanos y en la gestión de las instituciones sanitarias. No tendría sentido una carrera profesional desconectada de las necesidades reales del servicio.

Una particularidad del régimen estatutario es la necesidad de homologación y reconocimiento mutuo entre servicios de salud. El Sistema Nacional de Salud

se estructura territorialmente, pero debe mantener criterios comunes que faciliten la movilidad y el reconocimiento de grados profesionales. Esta cuestión resulta relevante porque el personal estatutario puede participar en procesos de movilidad entre servicios de salud, y la carrera profesional no debe convertirse en un obstáculo injustificado para esa circulación. De ahí la importancia de establecer principios generales de homologación.

En el caso del personal de gestión y servicios, la carrera profesional puede adquirir perfiles específicos. Las tareas administrativas en el ámbito sanitario han cambiado notablemente con la digitalización, la historia clínica electrónica, la gestión de agendas, la interoperabilidad de sistemas, la atención multicanal, la protección de datos y la tramitación electrónica. Todo ello exige conocimientos técnicos y organizativos que deben ser reconocidos y actualizados. La carrera profesional puede servir para valorar esa evolución y para impulsar una función administrativa más cualificada.

La carrera profesional estatutaria también se diferencia de la promoción interna. La carrera permite progresar dentro del propio desarrollo profesional, mientras que la promoción interna supone acceder a otra categoría o nombramiento. Esta distinción es fundamental. Un trabajador puede avanzar en su carrera profesional sin cambiar de categoría, del mismo modo que puede promocionar a otra categoría mediante un proceso selectivo. Ambas figuras pueden relacionarse, pero no son equivalentes. La carrera reconoce el desarrollo dentro de la trayectoria profesional, mientras que la promoción implica un cambio de categoría o nivel funcional.

También debe diferenciarse la carrera profesional de la movilidad. La movilidad permite cambiar de plaza, centro o ámbito de prestación de servicios, según los procedimientos previstos. La carrera, en cambio, se refiere al reconocimiento del desarrollo profesional. Un empleado puede moverse sin que ello suponga necesariamente progresar en su carrera, y puede progresar en carrera sin cambiar de centro. Esta distinción es importante para evitar confusiones frecuentes en el estudio del régimen estatutario.

La carrera profesional del personal estatutario se conecta, además, con la evaluación. El reconocimiento del desarrollo profesional no puede basarse exclusivamente en el paso del tiempo. Debe atender a conocimientos, experiencia, cumplimiento de objetivos y otros elementos que permitan valorar la aportación real del profesional. En el ámbito administrativo sanitario, esta evaluación puede relacionarse con la calidad de la atención al usuario, la correcta gestión de documentación, la adaptación a sistemas digitales, la colaboración con unidades asistenciales y la eficacia en la tramitación.

Desde la perspectiva del INGESA, la carrera profesional del personal estatutario debe entenderse como una herramienta de profesionalización. El personal de función administrativa no es un elemento secundario del sistema sanitario, sino una parte necesaria de su funcionamiento. Su desarrollo profesional contribuye a mejorar la organización interna, reducir errores, facilitar el acceso de los usuarios y apoyar la actividad asistencial. Por ello, la carrera profesional no debe analizarse solo como un derecho individual, sino también como un instrumento de mejora del servicio público sanitario.

4.4. Promoción interna y promoción interna temporal

La promoción interna es una de las vías más importantes de progreso profesional en el empleo público. Permite que quienes ya forman parte de la Administración puedan acceder a cuerpos, escalas, grupos o categorías superiores, siempre que cumplan los requisitos establecidos y superen los procedimientos correspondientes. Su finalidad es reconocer la experiencia adquirida, facilitar la movilidad ascendente y aprovechar el conocimiento interno de la organización.

En el régimen funcionario general, la promoción interna se integra dentro de las modalidades de carrera profesional. Puede ser vertical, cuando permite ascender desde un cuerpo o escala de un subgrupo o grupo a otro superior, u horizontal, cuando permite acceder a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional. En ambos casos, la promoción debe respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad. No se trata de una concesión automática por antigüedad, sino de un procedimiento selectivo en el que el funcionario debe acreditar los requisitos y superar las pruebas o valoraciones previstas.

La promoción interna cumple una función doble. Para el empleado, representa una oportunidad de mejora profesional. Para la Administración, permite cubrir necesidades con personal que ya conoce la organización, sus procedimientos y su cultura administrativa. Esta segunda función es especialmente relevante en puestos que requieren experiencia práctica o conocimiento del funcionamiento interno de la Administración.

En el régimen estatutario sanitario, la promoción interna se regula con especial atención a la estructura de categorías del personal estatutario. El personal estatutario fijo puede acceder, mediante promoción interna, a nombramientos correspondientes a otra categoría dentro de su servicio de salud de destino, siempre que cumpla los requisitos de titulación y permanencia establecidos. La promoción se realiza mediante procedimientos sujetos a igualdad, mérito y capacidad, y puede articularse a través de oposición, concurso o un sistema mixto con pruebas y valoración de méritos.

Esta regulación presenta varias notas importantes. En primer lugar, la promoción interna se reserva al personal estatutario fijo, lo que la diferencia de otros mecanismos de acceso o movilidad. En segundo lugar, exige estar en servicio activo y haber prestado servicios durante un periodo mínimo en la categoría de procedencia. En tercer lugar, requiere la titulación correspondiente, salvo en determinados supuestos previstos para categorías concretas de gestión y servicios en los que la experiencia puede adquirir relevancia. En cuarto lugar, el personal seleccionado por promoción interna tiene preferencia para la elección de plaza respecto del personal que accede por turno libre.

La promoción interna resulta especialmente relevante para el personal de función administrativa. Permite que una persona que ha ingresado en una categoría administrativa pueda aspirar a categorías superiores o distintas, siempre dentro de los límites establecidos por la normativa y las convocatorias. Esta posibilidad favorece la profesionalización del personal, incentiva la formación y permite que la experiencia adquirida en centros

sanitarios tenga continuidad en puestos de mayor responsabilidad o cualificación.

Junto a la promoción interna ordinaria, el Estatuto Marco contempla la promoción interna temporal. Esta figura constituye una especialidad muy significativa del régimen estatutario. Permite que, por necesidades del servicio y con carácter voluntario, el personal estatutario fijo desempeñe temporalmente funciones correspondientes a una categoría del mismo nivel de titulación o de nivel superior, siempre que posea la titulación exigida. Su finalidad es dar respuesta a necesidades organizativas sin alterar definitivamente la relación estatutaria de origen.

La promoción interna temporal no supone la adquisición de una nueva categoría ni la consolidación de derechos retributivos permanentes. Durante el tiempo en que se desempeñan esas funciones, el personal permanece en servicio activo en su categoría de origen y percibe las retribuciones correspondientes a las funciones efectivamente realizadas, con las particularidades previstas respecto de los trienios. Una vez finalizada la situación, la persona vuelve a su categoría de origen sin que el desempeño temporal genere por sí mismo un nuevo nombramiento fijo.

Esta figura debe diferenciarse con claridad de la promoción interna ordinaria. En la promoción interna ordinaria, el objetivo es acceder de forma estable a otra categoría mediante un proceso selectivo. En la promoción interna temporal, el objetivo es desempeñar provisionalmente funciones de otra categoría por necesidades del servicio. La primera produce un cambio

profesional estable si se supera el proceso. La segunda tiene carácter transitorio y no consolida la categoría desempeñada. Sin embargo, la experiencia adquirida puede ser considerada como mérito en futuros procesos de promoción interna, cuando así proceda.

La promoción interna temporal presenta ventajas organizativas. Permite cubrir necesidades urgentes o temporales, aprovechar personal con capacidad y titulación adecuada, y ofrecer oportunidades de experiencia profesional. Sin embargo, también exige garantías. Debe respetar los requisitos previstos, tener carácter voluntario, responder a necesidades reales del servicio y ser objeto de negociación en las mesas correspondientes. Su utilización no debe sustituir de forma permanente los procesos ordinarios de selección o promoción.

Para el personal administrativo del INGESA, la promoción interna y la promoción interna temporal tienen una importancia práctica clara. Ambas figuras permiten visualizar una trayectoria profesional dentro del ámbito estatutario. El personal no queda necesariamente limitado a la categoría de ingreso, sino que puede avanzar mediante formación, experiencia y participación en los procedimientos correspondientes. Esta posibilidad refuerza la idea de que la función administrativa sanitaria no es una actividad estática, sino un ámbito profesional con posibilidades de desarrollo.

4.5. Diferencias prácticas entre carrera, promoción y evaluación

La carrera profesional, la promoción interna y la evaluación del desempeño están relacionadas, pero no son conceptos equivalentes. Distinguirlos correctamente resulta fundamental para comprender tanto el régimen funcionario general como el régimen estatutario sanitario. Muchas confusiones en el estudio del empleo público proceden precisamente de tratar estas figuras como si fueran intercambiables, cuando cada una cumple una función distinta.

La carrera profesional es el concepto más amplio. Hace referencia a la progresión del empleado dentro de su trayectoria profesional. Puede desarrollarse de distintas formas: mediante carrera horizontal, carrera vertical, reconocimiento de grados, acceso a puestos de mayor responsabilidad, desarrollo profesional o mejora de la posición dentro de la organización. Su finalidad es ofrecer expectativas de avance y reconocer la evolución profesional. La carrera mira al conjunto de la trayectoria del empleado.

La promoción interna es una vía concreta de progreso. Supone acceder a un cuerpo, escala, grupo o categoría distinta, normalmente superior, mediante un procedimiento sujeto a requisitos y principios selectivos. Por tanto, toda promoción interna forma parte del desarrollo profesional, pero no toda carrera profesional implica promoción interna. Una persona puede progresar en carrera horizontal sin cambiar de puesto o categoría, mientras que la promoción interna supone un salto a otra posición profesional.

La evaluación del desempeño es un instrumento de valoración. No constituye por sí misma una forma de carrera ni una promoción, aunque puede influir en ambas. Sirve para medir la conducta profesional, el rendimiento, la calidad del trabajo o el logro de objetivos. Sus resultados pueden tener efectos en carrera, formación, provisión de puestos o retribuciones complementarias. Por tanto, la evaluación funciona como una herramienta que puede alimentar decisiones de gestión de personal, pero no debe confundirse con la decisión misma de promocionar o reconocer carrera.

En el régimen funcionario general, estas diferencias se observan con claridad. La carrera horizontal permite avanzar sin cambiar de puesto. La carrera vertical se vincula al ascenso en la estructura de puestos. La promoción interna permite acceder a otros cuerpos o escalas. La evaluación del desempeño puede influir en la carrera horizontal, la formación, la provisión y algunas retribuciones. Cada institución tiene su propio espacio, aunque todas se relacionen con la profesionalización del empleo público.

En el régimen estatutario sanitario, la diferencia también es importante. La carrera profesional reconoce el desarrollo individual en conocimientos, experiencia y cumplimiento de objetivos. La promoción interna permite acceder a otra categoría estatutaria. La promoción interna temporal permite desempeñar provisionalmente funciones de otra categoría sin consolidarla. La evaluación sirve para valorar el desempeño y puede proyectarse sobre retribuciones, carrera o gestión organizativa. Esta separación conceptual ayuda a entender mejor el funcionamiento del sistema.

Para el personal de función administrativa del INGESA, estas diferencias tienen una aplicación práctica inmediata. La carrera profesional puede suponer el reconocimiento de su experiencia, formación y desarrollo dentro de la categoría. La promoción interna puede permitir el acceso a categorías superiores o diferentes. La promoción interna temporal puede ofrecer la posibilidad de desempeñar funciones de otra categoría por necesidades del servicio. La evaluación del desempeño puede valorar la calidad de su trabajo, la atención al usuario, la tramitación correcta, el uso adecuado de sistemas y el cumplimiento de objetivos.

También existe una diferencia en cuanto a estabilidad. La carrera profesional tiende a consolidar una progresión reconocida dentro del sistema. La promoción interna ordinaria puede producir un cambio estable de categoría o cuerpo si se supera el procedimiento. La promoción interna temporal, en cambio, tiene naturaleza provisional y no consolida la categoría desempeñada. La evaluación del desempeño no cambia por sí sola la posición jurídica del empleado, aunque puede generar efectos cuando así lo prevea el sistema correspondiente.

Otra diferencia se refiere al procedimiento. La carrera profesional suele articularse mediante sistemas de reconocimiento de grados o niveles. La promoción interna exige procesos selectivos o procedimientos competitivos. La promoción interna temporal responde a necesidades del servicio y a requisitos específicos. La evaluación del desempeño requiere sistemas objetivos de medición y valoración. Cada figura, por tanto, tiene una lógica procedimental diferente.

Desde una perspectiva comparativa, puede afirmarse que el régimen funcional general y el régimen estatutario sanitario comparten una misma preocupación: ordenar el progreso profesional del personal público de forma compatible con los principios de igualdad, mérito, capacidad y eficacia. La diferencia está en el contexto de aplicación. El régimen general se articula en torno a cuerpos, escalas y puestos. El régimen estatutario lo hace en torno a categorías, plazas y necesidades del servicio sanitario.

En conclusión, la evaluación del desempeño, la carrera profesional y la promoción interna son instituciones complementarias. La evaluación permite valorar el trabajo realizado; la carrera reconoce la progresión profesional; y la promoción interna facilita el acceso a nuevas posiciones dentro de la organización. En el ámbito estatutario sanitario, estas figuras adquieren una especial relevancia porque permiten combinar la estabilidad del personal, la mejora profesional y la capacidad de respuesta de los servicios de salud. Para el personal administrativo del INGESA, conocer estas diferencias resulta esencial tanto para comprender su régimen jurídico como para planificar su propia trayectoria profesional dentro del sistema.

Capítulo 5. Selección, provisión de plazas y movilidad

5.1. Acceso al empleo público y oferta de empleo público

El acceso al empleo público constituye una de las materias centrales de cualquier régimen jurídico administrativo, porque determina la forma en que una persona puede incorporarse a la Administración para prestar servicios profesionales de manera estable o temporal. En el régimen funcional general, el acceso no se configura como una decisión discrecional de la Administración, sino como un procedimiento sometido a principios constitucionales y legales. Entre ellos destacan la igualdad, el mérito, la capacidad y la publicidad. Estos principios garantizan que la selección del personal se realice mediante criterios objetivos, conocidos por los aspirantes y aplicados de forma imparcial.

La igualdad implica que todas las personas que reúnan los requisitos exigidos deben poder participar en el proceso selectivo en condiciones equivalentes. La Administración no puede establecer diferencias injustificadas ni limitar el acceso por razones ajenas al puesto o a la función que se pretende cubrir. El mérito y la capacidad exigen que la selección atienda a los conocimientos, aptitudes, experiencia o competencias de los aspirantes, según la naturaleza del proceso. La publicidad obliga a que las convocatorias, bases, requisitos, pruebas, baremos y resultados sean conocidos, de modo que el procedimiento resulte transparente y controlable.

Estos principios tienen una especial relevancia en el empleo público porque el acceso a la Administración no afecta solo a los intereses del aspirante, sino también al interés general. La calidad de los servicios públicos depende en buena medida de que el personal seleccionado reúna las condiciones necesarias para desempeñar correctamente sus funciones. En puestos administrativos, esto implica conocimiento normativo, capacidad de tramitación, manejo documental, atención al ciudadano, uso de sistemas informáticos, organización del trabajo y responsabilidad en la gestión de información.

La oferta de empleo público es el instrumento mediante el cual la Administración planifica la incorporación de nuevo personal. A través de ella se incluyen las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que deben cubrirse mediante personal de nuevo ingreso. La oferta de empleo público no es una convocatoria concreta, sino un paso previo que permite ordenar las plazas o puestos que se pretenden cubrir. Su aprobación responde a criterios de planificación, disponibilidad presupuestaria, necesidades organizativas y límites legales que puedan existir en cada momento.

En el régimen funcionario general, la oferta de empleo público cumple una función de racionalización. Evita que el acceso al empleo público dependa de decisiones aisladas y permite organizar los procesos selectivos de acuerdo con las necesidades reales de la Administración. Además, contribuye a la transparencia, ya que informa sobre las plazas que se prevé convocar y permite a los aspirantes conocer las oportunidades de acceso. No obstante,

la inclusión en una oferta no equivale por sí misma a la adquisición de derecho alguno por parte de los aspirantes, ya que será necesario aprobar después la convocatoria correspondiente y superar el proceso selectivo.

En el ámbito estatutario sanitario, la oferta de empleo público también tiene una importancia esencial, aunque se proyecta sobre plazas estatutarias de los servicios de salud. La planificación del personal en este sector debe tener en cuenta no solo las necesidades administrativas ordinarias, sino también las exigencias de continuidad del servicio sanitario, la cobertura de centros, la organización de plantillas, la sustitución de personal, la estabilización del empleo temporal y la adecuada distribución de categorías profesionales. Por ello, la oferta de empleo público en los servicios de salud no puede analizarse sin atender a la realidad organizativa del sistema sanitario.

El personal estatutario accede a plazas vinculadas a categorías concretas, ya sean sanitarias o de gestión y servicios. En el caso del personal perteneciente a la función administrativa, la oferta de empleo público puede incluir plazas destinadas a cubrir necesidades de atención al usuario, gestión documental, admisión, archivo, citación, registro, apoyo a unidades asistenciales, tramitación de expedientes y otras funciones administrativas propias de centros e instituciones sanitarias. Estas plazas no se explican únicamente desde una lógica burocrática, sino desde la necesidad de sostener el funcionamiento global del servicio sanitario.

La diferencia entre el acceso funcionario general y el acceso estatutario sanitario no se encuentra tanto en los principios de selección, que son

comunes, como en el objeto de la incorporación. En el régimen general, el aspirante puede acceder a un cuerpo, escala o puesto dentro de una Administración. En el régimen estatutario, el acceso se produce a una categoría y plaza dentro de los servicios de salud. Esta diferencia condiciona posteriormente la movilidad, la provisión y la carrera profesional, porque el sistema estatutario se organiza en torno a plazas necesarias para la prestación sanitaria.

En el ámbito del INGESA, esta cuestión adquiere una relevancia práctica evidente. Los procesos selectivos del personal estatutario deben responder a las necesidades de gestión sanitaria en su ámbito de actuación. Por ello, la selección del personal administrativo no puede separarse de la función que este personal cumple dentro de la organización sanitaria. Aunque sus tareas no sean clínicas, su incorporación permite garantizar que los procedimientos administrativos, la atención a usuarios y la gestión interna de los centros se realicen con continuidad y eficacia.

En definitiva, el acceso al empleo público y la oferta de empleo público constituyen el punto de partida de la relación de servicio. En ambos regímenes, funcionario y estatutario, rigen principios comunes de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. La especialidad del régimen estatutario aparece cuando esos principios se aplican a la cobertura de plazas sanitarias o de gestión y servicios dentro de instituciones sanitarias. Esta conexión entre principios generales y necesidades sectoriales es una de las claves para comprender el sistema de selección del personal estatutario.

5.2. Sistemas de selección: oposición, concurso y concurso oposición

Los sistemas de selección son los procedimientos mediante los cuales la Administración valora a los aspirantes y determina quiénes acceden al empleo público. En el régimen general, estos sistemas deben adecuarse a las funciones que se van a desempeñar y respetar los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad, transparencia, imparcialidad y profesionalidad de los órganos de selección. La elección de un sistema u otro no debería responder a criterios arbitrarios, sino a la naturaleza de las plazas o puestos convocados.

El sistema de oposición consiste en la realización de una o varias pruebas dirigidas a comprobar los conocimientos, capacidades o aptitudes de los aspirantes. Es el modelo más asociado al acceso por turno libre, especialmente cuando se pretende garantizar una valoración objetiva y homogénea. En una oposición, todos los aspirantes se enfrentan a ejercicios previamente definidos en las bases, y la calificación se obtiene a partir del resultado de esas pruebas. Este sistema permite valorar el conocimiento normativo, la capacidad de razonamiento, la resolución de supuestos o la aptitud para el desempeño de determinadas funciones.

En el caso del personal administrativo, la oposición suele tener una gran importancia porque permite comprobar el conocimiento de materias jurídicas, administrativas, organizativas y procedimentales. En el ámbito sanitario, además, puede incluir contenidos relacionados con el Estatuto Marco, el régimen jurídico del personal estatutario, la estructura del INGESA, la

protección de datos, la atención al usuario y la gestión sanitaria. De este modo, la oposición no solo mide memoria normativa, sino también la comprensión de los marcos básicos en los que se desarrollará el trabajo.

El concurso, por su parte, consiste en la valoración de méritos. En este sistema se tienen en cuenta elementos como la experiencia profesional, la formación, los servicios prestados, titulaciones, cursos u otros méritos establecidos en la convocatoria. El concurso resulta especialmente útil cuando se pretende valorar una trayectoria previa y no solo la superación de una prueba. Sin embargo, al igual que la oposición, debe regirse por criterios objetivos y previamente publicados. Los méritos deben estar definidos, baremados y acreditados de forma suficiente, para evitar valoraciones arbitrarias.

El concurso oposición combina ambos sistemas. Incluye una fase de oposición, en la que se realizan pruebas, y una fase de concurso, en la que se valoran méritos. Este modelo permite equilibrar la comprobación objetiva de conocimientos con el reconocimiento de la experiencia y formación previa. En muchos procesos de selección estatutaria, el concurso oposición ha tenido una presencia destacada, especialmente cuando se pretende valorar tanto la capacidad actual del aspirante como su trayectoria profesional.

En el régimen estatutario sanitario, los sistemas de selección también se articulan mediante oposición, concurso y concurso oposición. La elección del sistema dependerá de lo previsto en la normativa aplicable y en las convocatorias correspondientes. En cualquier caso, la selección debe permitir

comprobar que los aspirantes reúnen las condiciones necesarias para desempeñar las funciones propias de la categoría estatutaria convocada. En categorías sanitarias, esto puede incluir competencias técnicas asistenciales. En categorías de gestión y servicios, entre ellas las administrativas, se valoran conocimientos y aptitudes relacionados con la organización sanitaria, la tramitación, la atención a usuarios y el manejo de procedimientos administrativos.

Los órganos de selección cumplen una función esencial en estos procesos. Deben actuar con independencia, imparcialidad y profesionalidad. Su composición debe permitir una valoración técnica adecuada de los ejercicios y méritos. Además, sus decisiones deben ajustarse a las bases de la convocatoria, que constituyen la norma reguladora del proceso selectivo. Esta idea es muy importante: una vez aprobadas y publicadas, las bases vinculan tanto a la Administración como a los aspirantes y a los tribunales u órganos de selección. No pueden alterarse de forma arbitraria durante el procedimiento.

Las convocatorias deben recoger los elementos esenciales del proceso. Entre ellos se encuentran el número de plazas, la categoría o cuerpo convocado, los requisitos de participación, el sistema selectivo, el programa, los ejercicios, la forma de calificación, el baremo de méritos, los plazos, la documentación exigida y el régimen de recursos. En el ámbito estatutario, además, debe quedar claro si las plazas corresponden a turno libre, promoción interna, reserva para personas con discapacidad u otros turnos previstos legalmente.

El respeto a las bases y a los principios de selección tiene una importancia práctica evidente. Los procesos selectivos son procedimientos competitivos en los que se comparan aspirantes. Cualquier falta de transparencia, cambio injustificado de criterios o valoración no prevista puede afectar al resultado y generar impugnaciones. Por eso, el sistema de selección debe ser riguroso, trazable y respetuoso con los derechos de quienes participan.

En el caso del INGESA, los sistemas selectivos del personal estatutario deben ajustarse al marco común del empleo público y a las especialidades propias del régimen estatutario. La función administrativa exige personal capaz de desenvolverse en un entorno sanitario, con conocimiento de normas generales y específicas, atención adecuada al usuario y manejo correcto de documentación e información sensible. Por esta razón, los procesos selectivos no deben entenderse como una formalidad de acceso, sino como una garantía de que el personal seleccionado podrá cumplir eficazmente las funciones asignadas.

Desde una perspectiva comparativa, la principal similitud entre ambos regímenes se encuentra en los principios que rigen la selección. Tanto el régimen funcionario general como el estatutario sanitario deben garantizar igualdad, mérito, capacidad, publicidad e imparcialidad. La principal diferencia reside en el tipo de vínculo y en la estructura organizativa a la que se accede. El funcionario se integra en cuerpos, escalas o puestos de la Administración general, mientras que el personal estatutario accede a plazas de categorías propias de los servicios de salud. La lógica selectiva es común, pero su aplicación se adapta a la organización sanitaria.

5.3. Provisión de puestos en el régimen funcionario general

La provisión de puestos debe diferenciarse del acceso al empleo público. El acceso permite ingresar en la Administración o adquirir una determinada condición profesional. La provisión, en cambio, se refiere a la forma de ocupar puestos concretos dentro de la organización administrativa. Esta distinción es esencial porque una persona puede haber accedido a la función pública y, posteriormente, participar en procedimientos para obtener otro puesto, cambiar de destino o asumir funciones distintas.

En el régimen funcionario general, la provisión de puestos se ordena mediante procedimientos que buscan combinar las necesidades de la Administración con los derechos e intereses profesionales del personal. La Administración necesita cubrir puestos para garantizar el funcionamiento del servicio, pero debe hacerlo respetando principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y transparencia. La provisión no puede convertirse en un mecanismo discrecional de asignación de destinos, salvo en aquellos supuestos en los que la propia normativa permita un margen mayor de apreciación por la naturaleza del puesto.

El concurso constituye el procedimiento ordinario de provisión de puestos de trabajo. A través del concurso se valoran los méritos, capacidades y, en su caso, aptitudes de los funcionarios participantes. Los méritos deben estar relacionados con las características del puesto y figurar en la convocatoria. Pueden incluir experiencia, grado personal, trabajo desarrollado, formación, antigüedad u otros elementos previstos normativamente. El concurso permite

que el personal funcionario pueda cambiar de puesto conforme a criterios objetivos y que la Administración cubra vacantes con personas que acrediten una trayectoria adecuada.

La libre designación es otro sistema de provisión, aunque tiene carácter excepcional y se reserva a puestos de especial responsabilidad o confianza profesional. A diferencia del concurso, la libre designación permite una apreciación más amplia por parte de la Administración, pero no por ello queda fuera del control jurídico. Debe estar prevista para puestos concretos, justificarse por la naturaleza de las funciones y respetar los requisitos establecidos. Además, la convocatoria debe ser pública y la persona designada debe cumplir las condiciones exigidas para el puesto.

Junto a estos sistemas principales, existen otras formas de provisión o adscripción de puestos. La comisión de servicios permite el desempeño temporal de un puesto por razones de necesidad, urgencia o interés del servicio. La adscripción provisional puede utilizarse en determinados supuestos, por ejemplo, cuando un funcionario cesa en un puesto y debe ocupar temporalmente otro hasta obtener destino definitivo. El reingreso al servicio activo permite la reincorporación de quienes se encontraban en determinadas situaciones administrativas. La redistribución de efectivos y la reasignación de personal responden a necesidades organizativas y a procesos de reorganización administrativa.

Estas figuras muestran que la provisión de puestos no solo atiende a la voluntad del empleado, sino también a la capacidad de la Administración para

organizar sus recursos humanos. El empleo público debe ser estable, pero no inmóvil. Las Administraciones necesitan instrumentos para adaptar sus plantillas, cubrir necesidades, responder a cambios organizativos y garantizar la continuidad de los servicios. Al mismo tiempo, estos instrumentos deben aplicarse con garantías para evitar arbitrariedad o perjuicios injustificados al personal.

La provisión de puestos tiene una estrecha relación con la carrera profesional. En muchos casos, el avance en la carrera vertical se produce mediante la obtención de puestos de mayor nivel, responsabilidad o especialización. Por tanto, la provisión no solo es una técnica organizativa, sino también una vía de desarrollo profesional. Esta relación exige que los procedimientos sean transparentes y que los méritos valorados guarden conexión real con las funciones del puesto.

En puestos administrativos, la provisión puede tener especial relevancia por la diversidad de funciones existentes dentro de una misma Administración. No es lo mismo desempeñar tareas de registro, contratación, personal, atención ciudadana, gestión económica, archivo, inspección o apoyo a órganos directivos. Aunque todas puedan formar parte del ámbito administrativo, cada una exige competencias específicas. Por ello, los procedimientos de provisión deben permitir que los puestos sean ocupados por personas con formación y experiencia adecuadas.

En comparación con el régimen estatutario, la provisión funcionarial se estructura principalmente en torno al puesto de trabajo. El puesto es la unidad

organizativa básica que define funciones, nivel, complemento, requisitos y adscripción. Esta idea es clave para distinguir el régimen general del estatutario. En la función pública general, el funcionario pertenece a un cuerpo o escala, pero ocupa un puesto concreto. La movilidad y la provisión se articulan normalmente en torno a esos puestos.

Esta lógica del puesto de trabajo contrasta con el sistema estatutario sanitario, donde la referencia principal es la plaza estatutaria vinculada a una categoría y a una institución sanitaria. Aunque también existan puestos con funciones específicas, la estructura estatutaria se entiende mejor desde la idea de plaza. Esta diferencia será especialmente importante al comparar la provisión de puestos del régimen general con la provisión de plazas del personal estatutario.

5.4. Provisión de plazas en el régimen estatutario sanitario

La provisión de plazas en el régimen estatutario sanitario presenta una configuración propia, adaptada a la organización de los servicios de salud. Mientras que en el régimen funcionario general se habla preferentemente de provisión de puestos, en el ámbito estatutario la referencia habitual es la provisión de plazas. Esta diferencia refleja una forma distinta de ordenar el personal. La plaza estatutaria se vincula a una categoría profesional, a un servicio de salud y a una institución o centro determinado, y responde a las necesidades de funcionamiento del sistema sanitario.

El Estatuto Marco regula la provisión de plazas, la selección y la promoción interna dentro de un mismo bloque normativo, lo que muestra la estrecha relación entre estas materias. La cobertura de plazas estatutarias no puede analizarse de manera aislada, porque afecta al acceso, a la movilidad, a la carrera profesional, a la planificación de recursos humanos y a la continuidad de los servicios. En el ámbito sanitario, disponer de plazas correctamente cubiertas es imprescindible para garantizar la atención a la población y el funcionamiento de los centros.

Los criterios generales de provisión de plazas estatutarias deben respetar los principios de igualdad, mérito, capacidad, competencia y publicidad. La especialidad sanitaria no permite prescindir de estos principios. Al contrario, los refuerza, porque la prestación de servicios de salud exige una adecuada selección y distribución del personal. En el caso del personal de función administrativa, la correcta cobertura de plazas permite mantener la atención a usuarios, la gestión de expedientes, la citación, el registro, la comunicación interna y el apoyo a las unidades asistenciales.

Una de las formas más importantes de provisión en el régimen estatutario es el concurso de movilidad voluntaria, también denominado concurso de traslados en muchos contextos. A través de este procedimiento, el personal estatutario fijo puede optar a plazas vacantes de su categoría en otros centros, áreas o servicios, conforme a los requisitos establecidos. La movilidad voluntaria cumple una doble finalidad. Por un lado, permite al personal adaptar su destino a intereses personales, familiares o profesionales. Por otro, permite

a la Administración cubrir plazas vacantes mediante personal ya integrado en el sistema.

La movilidad voluntaria se articula normalmente mediante convocatorias públicas y baremos de méritos. Estos baremos pueden valorar la antigüedad, los servicios prestados, la permanencia en determinados destinos, la formación u otros méritos relacionados con la categoría. La convocatoria establece las plazas ofertadas, los requisitos de participación, el plazo de solicitud, los criterios de adjudicación y los efectos de la toma de posesión. Como en cualquier procedimiento de provisión, la transparencia y la objetividad son esenciales.

Otra forma relevante de provisión es el reingreso al servicio activo. Esta figura permite que el personal estatutario fijo que se encontraba en una situación distinta del servicio activo pueda reincorporarse al desempeño efectivo de una plaza, conforme a los requisitos y procedimientos previstos. El reingreso puede producirse con carácter provisional o definitivo, según el caso. Su finalidad es permitir la vuelta al servicio de quienes conservan la condición de personal estatutario fijo, sin romper la estructura de planificación de plazas.

El régimen estatutario también contempla la provisión de puestos directivos, intermedios y jefaturas. Estos puestos pueden tener un sistema específico de cobertura por la naturaleza de las funciones que implican. En centros sanitarios, la organización requiere responsables de unidades, áreas, servicios o estructuras administrativas. La provisión de estos puestos debe equilibrar la confianza organizativa, la capacidad profesional y el respeto a los

principios aplicables. Para el personal administrativo, estas posibilidades pueden representar una vía de desarrollo hacia funciones de coordinación, jefatura o gestión.

La promoción interna, aunque estudiada en el capítulo anterior, también guarda relación con la provisión de plazas. Cuando una persona supera un proceso de promoción interna, puede acceder a una plaza de otra categoría. La promoción interna temporal, por su parte, permite el desempeño provisional de funciones de otra categoría por necesidades del servicio, sin consolidar la nueva categoría. Estas figuras demuestran que la provisión estatutaria se encuentra estrechamente conectada con la carrera y con la organización de las plantillas.

La provisión de plazas estatutarias debe interpretarse también desde la planificación de recursos humanos. En los servicios de salud, no basta con cubrir vacantes de forma aislada. Es necesario valorar la distribución territorial, la carga asistencial, la estructura de los centros, las necesidades de atención administrativa, la existencia de plazas de difícil cobertura, la temporalidad, las jubilaciones, las sustituciones y los cambios organizativos. Todo ello influye en las decisiones de provisión y movilidad.

En el ámbito del INGESA, la provisión de plazas adquiere una dimensión específica porque se proyecta sobre centros e instituciones dependientes de su ámbito de gestión. El personal estatutario de función administrativa debe ocupar plazas que permitan sostener la organización sanitaria en tareas de gestión, apoyo y atención al usuario. Por ello, la provisión no puede verse

como una cuestión meramente interna de personal, sino como un mecanismo que afecta a la calidad y continuidad del servicio prestado.

Desde la perspectiva comparativa, la provisión estatutaria se diferencia del régimen funcionario general por el peso de la plaza y por la vinculación directa con los servicios sanitarios. El régimen general se organiza en torno al puesto de trabajo como unidad funcional. El régimen estatutario se estructura en torno a plazas de categorías profesionales dentro de instituciones sanitarias. Esta diferencia condiciona los procedimientos, los efectos de la movilidad y la forma en que el personal se integra en la organización.

En conclusión, la provisión de plazas en el régimen estatutario sanitario responde a una lógica propia, aunque comparta principios con el régimen general. La igualdad, el mérito, la capacidad y la publicidad siguen siendo la base del sistema, pero su aplicación se adapta a las necesidades de cobertura de plazas en centros sanitarios. Para el personal administrativo del INGESA, comprender esta diferencia resulta fundamental, porque su relación profesional se articula en torno a una plaza estatutaria y a una categoría dentro del sistema sanitario.

5.5. Movilidad voluntaria, movilidad por razón del servicio y comisiones de servicio

La movilidad del personal constituye una herramienta esencial para equilibrar los derechos profesionales de los empleados públicos y las necesidades

organizativas de la Administración. En cualquier sistema público, el personal no puede permanecer necesariamente vinculado de forma invariable a un mismo destino durante toda su vida profesional. Al mismo tiempo, la movilidad debe estar regulada para evitar decisiones arbitrarias o perjuicios injustificados. Por ello, tanto el régimen funcionario general como el régimen estatutario sanitario contemplan distintas formas de movilidad.

La movilidad voluntaria permite al empleado solicitar un cambio de destino o plaza conforme a los procedimientos establecidos. En el régimen funcionario general, esta movilidad se articula principalmente mediante concursos de provisión de puestos. En el régimen estatutario, se desarrolla mediante concursos de movilidad o traslados entre plazas de la misma categoría. En ambos casos, el elemento voluntario es esencial: es el propio empleado quien decide participar para intentar obtener un nuevo destino.

La movilidad voluntaria cumple una función importante desde el punto de vista personal y profesional. Permite acercarse a un lugar de residencia, mejorar la conciliación, acceder a centros o unidades de interés, cambiar de entorno laboral o desarrollar nuevas experiencias. Para la Administración, también tiene utilidad, ya que facilita la cobertura de vacantes con personal experimentado y reduce la necesidad de acudir siempre a nuevo ingreso. No obstante, debe gestionarse mediante criterios objetivos, normalmente a través de baremos de méritos.

En el régimen estatutario sanitario, la movilidad voluntaria adquiere especial importancia por la estructura territorial y organizativa de los servicios de salud.

El personal estatutario puede estar interesado en cambiar de centro, localidad, área o servicio de salud. Estos cambios no afectan solo al empleado, sino también a la planificación de plantillas y a la continuidad de la actividad sanitaria. Por ello, los concursos de movilidad deben coordinar los intereses individuales con las necesidades del servicio.

La movilidad por razón del servicio responde a una lógica distinta. En este caso, la Administración puede acordar cambios de destino o adscripción por necesidades organizativas. Esta movilidad no parte necesariamente de la voluntad del empleado, sino de la necesidad de garantizar el funcionamiento adecuado del servicio público. En el régimen general, pueden existir mecanismos de redistribución de efectivos, reasignación de personal o movilidad por necesidades funcionales. En el régimen estatutario, la movilidad por razón del servicio se justifica especialmente cuando resulta necesario asegurar la cobertura de plazas, reorganizar servicios o responder a necesidades asistenciales o administrativas.

La movilidad por razón del servicio debe aplicarse con prudencia y garantías. Aunque la Administración necesita capacidad organizativa, esta no puede ejercerse de forma ilimitada. Deben respetarse los requisitos legales, la motivación de la decisión, la proporcionalidad, los derechos del personal afectado y, cuando proceda, los criterios de negociación o participación. En el ámbito sanitario, la necesidad del servicio puede tener un peso relevante, pero no elimina la obligación de actuar conforme a Derecho.

Las comisiones de servicio constituyen otra figura importante. Permiten que un empleado desempeñe temporalmente un puesto o plaza distinta de la que ocupa de forma definitiva. En el régimen funcionario general, la comisión de servicios se utiliza para cubrir temporalmente puestos por razones de urgencia, necesidad o interés público. En el régimen estatutario, también puede utilizarse para cubrir necesidades temporales en centros o instituciones sanitarias. Su carácter provisional es una nota esencial. No debe convertirse en una forma encubierta de provisión definitiva.

La comisión de servicios presenta ventajas prácticas. Permite responder con rapidez a vacantes, ausencias, necesidades imprevistas o refuerzos organizativos. También puede ofrecer al personal la posibilidad de adquirir experiencia en otros destinos. Sin embargo, su utilización debe estar justificada y limitada temporalmente. Si una necesidad es permanente, lo adecuado será cubrirla mediante los procedimientos ordinarios de provisión o selección, no mediante comisiones sucesivas o prolongadas sin justificación.

La redistribución de efectivos y otros procedimientos de reorganización de personal responden también a necesidades administrativas. En el régimen general, pueden utilizarse cuando existen cambios en estructuras, supresión de puestos, modificación de cargas de trabajo o reorganización de servicios. En el ámbito estatutario, estos procedimientos pueden relacionarse con cambios en la organización sanitaria, redistribución de plazas, apertura o cierre de unidades, modificación de centros o adaptación de plantillas. En todo caso, deben aplicarse respetando las garantías del personal y la normativa correspondiente.

Para el personal administrativo del INGESA, la movilidad puede tener consecuencias profesionales relevantes. Cambiar de plaza, centro o unidad puede implicar nuevas tareas, nuevos sistemas de gestión, distinto volumen de atención al usuario o diferente relación con unidades asistenciales. Una plaza administrativa en admisión hospitalaria, una unidad de citas, un archivo, una secretaría de dirección, una unidad de personal o una oficina de atención al usuario pueden requerir competencias distintas, aunque pertenezcan a una misma categoría. Por ello, la movilidad no es solo un cambio de ubicación, sino también una modificación del contexto funcional.

Desde el punto de vista comparativo, ambos regímenes comparten la necesidad de regular la movilidad con equilibrio. El empleado público tiene interés en progresar, conciliar o cambiar de destino. La Administración necesita organizar sus recursos humanos para prestar el servicio. La diferencia reside, de nuevo, en la estructura de referencia. En el régimen funcionario se habla de puestos y unidades administrativas. En el estatutario, de plazas, categorías, centros sanitarios y servicios de salud. Esta diferencia explica que los procedimientos puedan parecer similares en sus principios, pero distintos en su aplicación práctica.

En conclusión, la movilidad voluntaria, la movilidad por razón del servicio y las comisiones de servicio son instrumentos necesarios para evitar la rigidez del empleo público. Su correcta regulación permite compatibilizar estabilidad y flexibilidad. En el ámbito sanitario, esta compatibilidad resulta especialmente importante porque la organización debe garantizar la continuidad de los servicios y, al mismo tiempo, respetar los derechos del personal estatutario.

Para el personal de función administrativa del INGESA, conocer estas figuras permite comprender mejor las posibilidades de cambio, desarrollo y adaptación dentro de la organización sanitaria.

5.6. Comparación entre puesto funcionario y plaza estatutaria

Una de las diferencias más relevantes entre el régimen funcionario general y el régimen estatutario sanitario se encuentra en la distinción entre puesto funcionario y plaza estatutaria. Aunque en el lenguaje cotidiano ambos términos pueden confundirse, jurídicamente responden a lógicas diferentes. Comprender esta diferencia permite interpretar correctamente la selección, la provisión, la movilidad y la carrera profesional en cada régimen.

En el régimen funcionario general, el puesto de trabajo es la unidad básica de ordenación funcional dentro de la Administración. El funcionario pertenece a un cuerpo o escala, pero desempeña un puesto concreto. Ese puesto tiene unas funciones, una adscripción orgánica, un nivel, unos complementos, unos requisitos y una forma de provisión. Las relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos de ordenación permiten identificar esas características y organizar la estructura administrativa.

El puesto funcionario se vincula, por tanto, a la organización interna de la Administración. Permite saber qué tareas deben realizarse, en qué unidad, con qué requisitos y con qué condiciones. La provisión de puestos permite que los funcionarios ocupen destinos concretos dentro de la estructura

administrativa. La carrera vertical suele conectarse con la obtención de puestos de mayor nivel o responsabilidad. La movilidad se articula habitualmente mediante la participación en concursos u otros procedimientos para ocupar puestos distintos.

En el régimen estatutario sanitario, la plaza ocupa una posición central. La plaza estatutaria se relaciona con una categoría profesional y con una institución sanitaria. El personal estatutario fijo adquiere una plaza de su categoría, y a partir de ella se articulan la provisión, la movilidad y la organización del servicio. Esta plaza responde a las necesidades de los servicios de salud y se integra en plantillas diseñadas para garantizar la actividad sanitaria y administrativa.

La plaza estatutaria no debe entenderse como una simple silla administrativa o como un puesto concreto idéntico al del régimen funcionario. Su sentido está más ligado a la cobertura de necesidades estructurales dentro de una categoría profesional. Por ejemplo, una plaza de función administrativa permite incorporar personal a una categoría necesaria para el funcionamiento de centros sanitarios. Después, dentro de esa categoría, pueden existir destinos, unidades o funciones concretas. Pero el eje del régimen estatutario sigue siendo la plaza vinculada a la categoría.

Esta diferencia tiene efectos en el acceso. En el régimen funcionario, el acceso puede producirse a un cuerpo o escala y posteriormente se obtiene un destino o puesto. En el régimen estatutario, el proceso selectivo se orienta a la cobertura de plazas de una categoría. La adjudicación de plaza y la toma

de posesión son pasos esenciales para adquirir y ejercer la condición de personal estatutario fijo. Por tanto, la plaza tiene un peso jurídico muy destacado desde el inicio de la relación.

También tiene efectos en la movilidad. El funcionario se mueve normalmente entre puestos de trabajo. El personal estatutario se mueve entre plazas de su categoría, centros o servicios de salud, según los procedimientos previstos. Esta diferencia explica la importancia de los concursos de movilidad estatutaria y de la adjudicación de plazas vacantes. Aunque en la práctica el cambio pueda parecer similar, jurídicamente no se construye sobre la misma lógica.

La diferencia también afecta a la promoción interna. En el régimen funcionario, promocionar puede significar acceder a otro cuerpo o escala. En el régimen estatutario, promocionar supone acceder a otra categoría estatutaria y, en su caso, a una plaza correspondiente a dicha categoría. La promoción interna temporal permite además desempeñar funciones de otra categoría sin consolidar definitivamente esa nueva posición. De nuevo, la categoría y la plaza son elementos centrales.

En materia de provisión, el puesto funcionario suele estar definido con mayor detalle funcional a través de instrumentos de ordenación. En el ámbito estatutario, la plaza se relaciona con una categoría profesional, aunque después las funciones concretas puedan depender del centro, unidad o servicio en que se preste trabajo. Esta estructura ofrece flexibilidad a la

organización sanitaria, que necesita distribuir al personal según necesidades asistenciales y administrativas cambiantes.

Para el personal perteneciente a la función administrativa del INGESA, esta distinción es especialmente útil. Una persona puede ocupar una plaza estatutaria de una categoría administrativa y prestar servicios en una unidad concreta. Su relación estatutaria se articula en torno a la plaza y la categoría, pero su trabajo diario dependerá del destino, centro o unidad en que esté adscrita. Esta doble dimensión explica que el mismo personal administrativo pueda desempeñar tareas distintas según el lugar de prestación, sin dejar de pertenecer a la misma categoría estatutaria.

La comparación permite concluir que el régimen funcionario general y el estatutario sanitario comparten principios, pero utilizan estructuras diferentes. El régimen general se apoya en cuerpos, escalas y puestos. El régimen estatutario se apoya en categorías y plazas. Esta diferencia no es meramente formal, sino que condiciona el acceso, la selección, la provisión, la movilidad, la promoción y la organización del trabajo.

En definitiva, el puesto funcionario y la plaza estatutaria son conceptos próximos, pero no equivalentes. Ambos sirven para ordenar la relación entre el empleado público y la Administración, pero responden a modelos organizativos distintos. El puesto se adapta a la estructura administrativa general. La plaza se adapta a la organización sanitaria y a la cobertura de necesidades del servicio de salud. Comprender esta diferencia resulta imprescindible para interpretar correctamente el régimen jurídico del personal

estatutario y, en particular, del personal administrativo que presta servicios en el ámbito del INGESA.

Capítulo 6. Jornada, permisos, licencias y retribuciones

6.1. Jornada de trabajo, permisos y licencias en el régimen general

La jornada de trabajo constituye uno de los elementos esenciales de la relación de empleo público. A través de ella se determina el tiempo durante el cual el empleado debe permanecer a disposición de la Administración para desempeñar las funciones propias de su puesto. Aunque pueda parecer una cuestión meramente organizativa, la jornada tiene una gran importancia jurídica, porque afecta al derecho al descanso, a la conciliación de la vida personal y familiar, a la planificación de los servicios y al correcto funcionamiento de la Administración.

En el régimen funcionario general, la jornada de trabajo se regula desde una perspectiva básica y flexible. El Estatuto Básico del Empleado Público no establece una única jornada detallada para todas las Administraciones y todos los puestos, sino que reconoce que cada Administración pública puede fijar la jornada general y las jornadas especiales de su personal, dentro del marco legal aplicable. Esta previsión tiene sentido porque no todos los servicios públicos funcionan de la misma manera. No es igual la jornada de una oficina administrativa, la de un servicio de emergencias, la de un centro docente, la de un cuerpo policial o la de una institución sanitaria.

La jornada general suele responder a las necesidades ordinarias de la Administración. En muchos puestos administrativos, se organiza en horario de mañana o en fórmulas de jornada continuada, aunque pueden existir horarios

especiales, turnos, atención en horario de tarde o modalidades de prestación adaptadas a cada servicio. Lo importante es que la jornada no se configure solo como una obligación del empleado, sino también como un instrumento de ordenación del trabajo. Permite saber cuándo debe prestarse el servicio, cómo se distribuye el tiempo, qué presencia se exige y qué margen existe para la flexibilidad horaria.

La jornada también se relaciona con la conciliación. En las últimas décadas, el empleo público ha incorporado medidas destinadas a facilitar la compatibilidad entre la vida profesional y las responsabilidades familiares o personales. Estas medidas pueden adoptar distintas formas, como flexibilidad horaria, reducciones de jornada, permisos específicos o adaptaciones por razones justificadas. La Administración debe equilibrar estas posibilidades con las necesidades del servicio, de modo que el reconocimiento de derechos individuales no impida el funcionamiento adecuado de las unidades administrativas.

Los permisos constituyen interrupciones justificadas de la prestación de servicios durante un tiempo determinado, manteniéndose la relación de empleo. En el régimen general, los permisos responden a situaciones personales, familiares, cívicas, sindicales, formativas o de conciliación. Su finalidad es permitir que el empleado público pueda atender determinados acontecimientos o deberes sin que ello implique incumplimiento de la jornada. Entre los supuestos habituales se encuentran los permisos por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de familiares, traslado de domicilio, deberes inexcusables de carácter público o personal, matrimonio, exámenes,

lactancia, nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento, cuidado de familiares, violencia de género, violencia sexual o situaciones relacionadas con la conciliación.

Los permisos vinculados a nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento tienen una relevancia especial porque responden a la protección de la familia, de los menores y de la igualdad entre mujeres y hombres. En el empleo público, estas medidas no deben entenderse como beneficios accesorios, sino como derechos que permiten hacer compatible la prestación de servicios con responsabilidades familiares esenciales. La regulación ha evolucionado para favorecer un reparto más equilibrado de los cuidados y evitar que la maternidad, la paternidad o el cuidado familiar se conviertan en factores de desigualdad profesional.

Las licencias, aunque próximas a los permisos, suelen tener una configuración distinta. En términos generales, pueden referirse a autorizaciones para ausentarse del puesto durante periodos más amplios o por motivos específicos, en función de lo previsto en la normativa aplicable. En algunas Administraciones, las licencias pueden estar relacionadas con estudios, asuntos propios, enfermedad, formación u otras circunstancias. La distinción entre permiso y licencia depende en gran medida de la regulación concreta aplicable, pero ambos instrumentos comparten la idea de permitir una interrupción o adaptación temporal de la prestación de servicios por causas justificadas.

Las vacaciones también forman parte del régimen de jornada y descanso. El empleado público tiene derecho a un periodo anual de vacaciones retribuidas, cuya finalidad es garantizar la recuperación física y mental tras la prestación continuada de servicios. Este derecho se conecta con la salud laboral y con la dignidad de la relación de empleo. Las vacaciones no deben interpretarse como una mera concesión organizativa, sino como un derecho necesario para preservar el bienestar del personal y la calidad del servicio.

En los puestos administrativos, la gestión de jornada, permisos, licencias y vacaciones tiene una dimensión práctica muy relevante. La Administración debe planificar las ausencias para asegurar que los servicios continúen funcionando, especialmente en unidades de atención al público, registro, tramitación, personal, contratación o gestión económica. La ausencia de un empleado puede requerir redistribución de tareas, sustituciones internas o reorganización temporal. Por ello, el ejercicio de estos derechos debe coordinarse con las necesidades del servicio, sin vaciarlos de contenido ni someterlos a restricciones injustificadas.

En síntesis, el régimen general de jornada, permisos y licencias busca equilibrar dos intereses. Por un lado, la Administración necesita organizar el trabajo y garantizar la continuidad de los servicios. Por otro, el empleado público tiene derecho a descansar, conciliar, atender situaciones personales y familiares y disfrutar de condiciones laborales adecuadas. Este equilibrio será también la base del régimen estatutario sanitario, aunque en este último aparecerán especialidades derivadas de la organización de los servicios de salud.

6.2. Jornada, descansos, permisos y licencias del personal estatutario

La jornada del personal estatutario de los servicios de salud presenta una especialidad evidente respecto del régimen general del empleo público. Esta especialidad se explica por la naturaleza del servicio sanitario, que debe garantizar atención a la población de forma continua, organizada y adaptada a las necesidades asistenciales. Los hospitales, centros de salud, servicios de urgencias y unidades administrativas sanitarias no funcionan siempre con la misma lógica que una oficina administrativa ordinaria. La actividad sanitaria puede exigir turnos, guardias, atención continuada, refuerzos, cobertura de ausencias y reorganizaciones constantes.

El Estatuto Marco regula la jornada del personal estatutario teniendo en cuenta esta realidad. En el ámbito sanitario se distingue entre jornada ordinaria, jornada complementaria y, en determinados casos, jornadas especiales o modalidades de prestación vinculadas a la organización del servicio. La jornada ordinaria constituye el tiempo de trabajo habitual que debe realizar el personal. Su distribución puede variar en función del centro, la categoría, el servicio y las necesidades organizativas. La jornada complementaria, por su parte, se relaciona principalmente con la atención continuada y con la necesidad de garantizar la prestación sanitaria fuera de la jornada ordinaria.

Aunque la jornada complementaria suele asociarse con mayor claridad al personal sanitario asistencial, la organización sanitaria en su conjunto puede requerir también presencia administrativa en horarios ampliados, servicios de

admisión, urgencias, citación, información, documentación o apoyo a unidades que funcionan más allá del horario ordinario. El personal de función administrativa no realiza actos clínicos, pero puede integrarse en circuitos donde la actividad administrativa resulta imprescindible para que la asistencia sea posible. Por ejemplo, una unidad de admisión hospitalaria o un servicio de urgencias necesita soporte administrativo para identificar pacientes, registrar asistencias, gestionar documentación o facilitar comunicaciones.

Los descansos adquieren una importancia especial en el régimen estatutario. El trabajo en instituciones sanitarias puede implicar turnos prolongados, cambios de horario, noches, fines de semana o festivos, según la categoría y el destino. La regulación de descansos pretende evitar que la continuidad del servicio se consiga a costa de la salud del personal. Por ello, deben respetarse los tiempos mínimos de descanso entre jornadas, los descansos semanales y las medidas necesarias para prevenir la fatiga. En puestos administrativos con horarios ordinarios, estas cuestiones pueden parecer menos intensas, pero siguen siendo relevantes cuando el personal presta servicios en áreas con funcionamiento continuado.

La organización de la jornada en los servicios de salud debe atender a una doble exigencia. Por un lado, debe garantizar la atención sanitaria y administrativa necesaria. Por otro, debe respetar los derechos del personal estatutario. Este equilibrio puede ser complejo porque las necesidades del servicio sanitario pueden ser cambiantes. Pueden producirse aumentos de actividad, bajas, sustituciones, acumulación de tareas, reorganizaciones de unidades o situaciones excepcionales. Sin embargo, la existencia de

necesidades organizativas no elimina los límites legales ni el derecho al descanso.

Los permisos y licencias del personal estatutario se apoyan en gran medida en la lógica común del empleo público, pero se aplican dentro del contexto sanitario. El personal estatutario tiene derecho a permisos por motivos personales, familiares, de conciliación, formación, deberes públicos, funciones representativas y otros supuestos legalmente previstos. Estos permisos permiten atender situaciones relevantes sin perder la relación de servicio ni incurrir en incumplimiento de jornada. Como sucede en el régimen general, su ejercicio debe coordinarse con las necesidades del servicio, pero esa coordinación no puede convertirse en una denegación automática o injustificada.

En el ámbito sanitario, la gestión de permisos y licencias puede presentar dificultades específicas. Cuando un profesional se ausenta, especialmente en centros con plantillas ajustadas, puede ser necesario reorganizar agendas, redistribuir tareas o cubrir temporalmente la plaza. En el caso del personal administrativo, la ausencia puede afectar a mostradores de atención, registros, unidades de citación, secretarías, archivos o servicios de personal. Por ello, la planificación es especialmente importante. Una gestión adecuada permite respetar los derechos del personal sin comprometer la atención a usuarios y pacientes.

La conciliación también tiene una presencia relevante en el régimen estatutario. El personal de los servicios de salud debe poder acceder a

medidas que permitan compatibilizar su vida personal y familiar con el desempeño profesional. Sin embargo, la aplicación de estas medidas puede requerir una especial organización cuando existen turnos, atención continuada o servicios con horarios especiales. La Administración sanitaria debe buscar soluciones equilibradas, evitando tanto la desprotección del trabajador como la desatención del servicio.

Otra cuestión importante es la relación entre jornada y categoría profesional. No todas las categorías estatutarias están sometidas a las mismas exigencias. El personal sanitario asistencial puede tener una organización diferente a la del personal de gestión y servicios. Dentro de este último, también puede haber diferencias entre personal administrativo de atención directa al público, personal de archivo, personal de unidades centrales, personal adscrito a urgencias o personal de apoyo a órganos de dirección. Por tanto, el régimen de jornada debe aplicarse atendiendo a la categoría, al destino y a las funciones concretas.

En el caso del INGESA, estas especialidades deben interpretarse desde la realidad de su ámbito de gestión. El personal administrativo estatutario desempeña funciones en centros y servicios donde la atención sanitaria requiere soporte organizativo constante. La jornada, los permisos y las licencias no pueden analizarse como elementos aislados, sino como parte de una estructura que debe garantizar la continuidad administrativa y sanitaria. La correcta planificación de turnos, descansos y ausencias resulta esencial para evitar disfunciones en la atención al usuario.

Desde una perspectiva comparativa, puede afirmarse que el régimen estatutario comparte con el régimen general la protección del descanso, la conciliación y los permisos, pero introduce una mayor conexión con la continuidad del servicio. En el régimen funcionario ordinario, la jornada suele responder a una organización administrativa más estable. En el régimen sanitario, la jornada puede estar más condicionada por turnos, atención continuada y necesidades asistenciales. Esta diferencia no significa que el personal estatutario tenga menos derechos, sino que sus derechos se ejercen en un contexto organizativo más complejo.

6.3. Retribuciones básicas y complementarias en el empleo público

Las retribuciones constituyen la contraprestación económica que recibe el empleado público por los servicios prestados a la Administración. Sin embargo, en el empleo público no se configuran como una materia puramente contractual ni negociada individualmente, sino como un elemento sometido a la ley, a los presupuestos públicos y a los instrumentos de ordenación correspondientes. Esta característica diferencia claramente el empleo público de muchas relaciones laborales privadas, donde el salario puede depender en mayor medida de la negociación individual o colectiva dentro de los límites legales.

En el régimen general del empleo público, las retribuciones cumplen varias funciones. En primer lugar, compensan el trabajo realizado. En segundo lugar, reconocen la pertenencia a un grupo o subgrupo de clasificación profesional.

En tercer lugar, retribuyen las características del puesto desempeñado. En cuarto lugar, pueden valorar el rendimiento, la dedicación, la responsabilidad, la dificultad técnica o las condiciones específicas de prestación. En quinto lugar, contribuyen a ordenar la carrera profesional y la estructura interna de la Administración.

La distinción entre retribuciones básicas y retribuciones complementarias es fundamental. Las retribuciones básicas se vinculan principalmente al grupo o subgrupo de clasificación profesional y a la antigüedad. Incluyen el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias en los términos legalmente previstos. El sueldo responde al grupo o subgrupo al que pertenece el empleado público. Los trienios reconocen la antigüedad mediante una cantidad por cada periodo de tres años de servicios. Las pagas extraordinarias se perciben normalmente en dos momentos del año y forman parte del sistema retributivo básico.

Las retribuciones básicas tienen una función de homogeneidad. Permiten que los empleados públicos pertenecientes a un mismo grupo o subgrupo tengan una base retributiva común. Esta homogeneidad contribuye a la igualdad y a la previsibilidad del sistema. No obstante, las retribuciones básicas no agotan la compensación económica del empleado público, porque el desempeño de distintos puestos puede implicar responsabilidades, dificultad, dedicación o condiciones de trabajo diferentes.

Las retribuciones complementarias responden precisamente a esa diversidad. Se vinculan a las características del puesto, la carrera profesional, el desempeño, el rendimiento o los servicios extraordinarios. En el régimen

funcionario general, pueden incluir complementos relacionados con la dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad, peligrosidad, penosidad, turnicidad, productividad u otros factores previstos legalmente. Su finalidad es adaptar la retribución a las condiciones reales del puesto y a la aportación profesional del empleado.

El complemento de destino, tradicionalmente, se relaciona con el nivel del puesto ocupado. El complemento específico retribuye condiciones particulares del puesto, como especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad o peligrosidad. La productividad puede vincularse al rendimiento, actividad extraordinaria o interés con que se desempeñe el trabajo. Las gratificaciones por servicios extraordinarios, cuando procedan, compensan trabajos realizados fuera de la jornada ordinaria y no pueden convertirse en una retribución fija o periódica.

Esta estructura retributiva muestra la conexión entre organización administrativa y salario público. No se cobra únicamente por pertenecer a una Administración, sino por la combinación entre clasificación profesional, antigüedad, puesto ocupado y condiciones de desempeño. Por ello, dos empleados del mismo grupo pueden tener retribuciones distintas si ocupan puestos con diferente nivel, responsabilidad o complemento específico. Esta diferencia no supone desigualdad si se apoya en criterios objetivos y legalmente establecidos.

Las retribuciones también se encuentran condicionadas por las leyes de presupuestos. Cada año, las normas presupuestarias pueden fijar

incrementos, límites, congelaciones o reglas específicas para las retribuciones del sector público. Esto demuestra que la política retributiva del empleo público está vinculada a la sostenibilidad financiera y a la planificación económica del Estado y de las Administraciones públicas. El empleado público tiene derecho a percibir las retribuciones que correspondan, pero estas se determinan dentro del marco presupuestario legal.

En el caso del personal administrativo, la estructura retributiva permite diferenciar entre categorías, puestos, niveles de responsabilidad y condiciones concretas de trabajo. No tiene la misma carga retributiva un puesto administrativo básico que una jefatura de unidad, un puesto con atención continuada, una función de especial responsabilidad documental o un destino con condiciones organizativas singulares. La retribución debe reflejar, en la medida prevista por la normativa, esas diferencias funcionales.

Desde la perspectiva comparativa, el régimen estatutario sanitario parte de una estructura similar en cuanto a la existencia de retribuciones básicas y complementarias, pero adapta los complementos a las necesidades del sistema sanitario. La diferencia no está en la idea general de retribuir grupo, antigüedad, puesto o condiciones de trabajo, sino en los conceptos específicos que aparecen en el ámbito estatutario y en su relación con la organización sanitaria. Por ello, resulta necesario analizar separadamente las retribuciones del personal estatutario.

6.4. Retribuciones del personal estatutario de los servicios de salud

El Estatuto Marco regula las retribuciones del personal estatutario de los servicios de salud siguiendo una estructura que, en términos generales, distingue entre retribuciones básicas y retribuciones complementarias. Esta clasificación permite mantener una conexión con el régimen general del empleo público, pero introduce conceptos adaptados a la organización sanitaria y a las características de las plazas estatutarias.

Las retribuciones básicas del personal estatutario incluyen el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias. El sueldo se asigna en función del grupo de clasificación correspondiente. Los trienios retribuyen la antigüedad acumulada por cada tres años de servicios. Las pagas extraordinarias se perciben en los términos establecidos por la normativa aplicable. Esta parte de la retribución responde a criterios generales y comunes, de modo que guarda una clara semejanza con el régimen funcionario.

Las retribuciones complementarias del personal estatutario presentan una mayor especialidad. Su finalidad es retribuir la función desempeñada, el nivel del puesto o plaza, las condiciones particulares del trabajo, la dedicación, la actividad, el rendimiento, la atención continuada u otros factores vinculados a la organización sanitaria. En este punto se aprecia con claridad la adaptación del régimen retributivo al servicio de salud.

Entre los conceptos complementarios puede encontrarse el complemento de destino, relacionado con el nivel del puesto o plaza desempeñada. También puede existir un complemento específico destinado a retribuir condiciones

particulares, como especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. Estos conceptos guardan semejanza con los existentes en el régimen funcionario general, aunque su aplicación concreta depende de la estructura del servicio de salud y de las condiciones del puesto o plaza estatutaria.

El complemento de productividad permite retribuir el especial rendimiento, el interés, la iniciativa o la participación en programas o actuaciones que supongan una mejora de la actividad. Su utilización debe responder a criterios objetivos y no puede convertirse en una cantidad automática desvinculada del desempeño. Este complemento conecta con la idea de evaluación y rendimiento, aunque su aplicación práctica exige cautela para evitar desigualdades injustificadas o falta de transparencia.

Uno de los conceptos más característicos del ámbito estatutario es el complemento de atención continuada. Este complemento retribuye la prestación de servicios orientados a garantizar la atención permanente y continuada de los usuarios de los servicios de salud. Aunque suele asociarse principalmente al personal sanitario asistencial, su lógica expresa una de las notas centrales del sistema sanitario: la necesidad de asegurar servicios más allá de la jornada ordinaria. Determinados puestos de gestión y servicios pueden verse afectados por necesidades de presencia o apoyo en horarios especiales, según la organización concreta.

También pueden existir retribuciones vinculadas a servicios extraordinarios, cuando se realizan fuera de la jornada ordinaria y conforme a los límites y

condiciones establecidos. Estas retribuciones deben tener carácter excepcional y no sustituir una adecuada planificación de plantillas. Si una necesidad es permanente, la respuesta adecuada debería ser organizativa y estructural, no una acumulación constante de servicios extraordinarios. Esta idea resulta especialmente importante en el ámbito sanitario, donde la presión asistencial puede generar tendencia a cubrir necesidades estables mediante mecanismos temporales.

Las retribuciones del personal estatutario temporal presentan también particularidades. Este personal tiene derecho a percibir las retribuciones básicas y complementarias que correspondan a su nombramiento y a las funciones efectivamente desempeñadas, en los términos establecidos por la normativa. La temporalidad no puede justificar una ausencia de retribución por el trabajo realizado, aunque algunos conceptos puedan depender de la naturaleza del nombramiento, la duración, la plaza desempeñada o las condiciones concretas de prestación.

En el caso del personal estatutario de gestión y servicios, y concretamente del personal de función administrativa, la retribución se vincula a la categoría, plaza, destino y condiciones de trabajo. Una persona que desarrolla tareas administrativas en un centro sanitario puede tener funciones muy diferentes según su unidad. Puede atender usuarios, gestionar citas, tramitar documentación, apoyar a servicios asistenciales, trabajar en admisión, colaborar en unidades de personal, intervenir en archivo, registrar solicitudes o prestar apoyo a órganos de dirección. La retribución debe encuadrarse en

la categoría correspondiente, pero puede reflejar diferencias cuando existan puestos o condiciones específicas reconocidas.

La estructura retributiva del personal estatutario muestra la importancia de la organización sanitaria. No basta con saber el grupo o la categoría, porque las condiciones de prestación pueden variar de forma notable. La atención continuada, los turnos, la responsabilidad, la dificultad técnica, la penosidad, la dedicación o el rendimiento pueden incidir en los complementos. Esta flexibilidad permite adaptar la retribución a realidades laborales distintas, aunque siempre dentro de los límites legales y presupuestarios.

Desde la perspectiva del INGESA, el régimen retributivo del personal estatutario debe aplicarse teniendo en cuenta su normativa específica, las previsiones presupuestarias y la estructura de sus centros y unidades. Para el personal administrativo, conocer esta materia permite entender la diferencia entre el sueldo vinculado al grupo, los trienios por antigüedad, las pagas extraordinarias y los complementos asociados al destino, la responsabilidad o las condiciones del trabajo. Esta comprensión resulta útil tanto para el desempeño profesional como para el estudio de procesos selectivos.

En comparación con el régimen funcionario general, las retribuciones estatutarias mantienen una estructura semejante, pero adaptada al sistema sanitario. Las retribuciones básicas cumplen una función común. Las complementarias reflejan las condiciones específicas del trabajo y la organización. La especialidad aparece en la importancia de conceptos

vinculados a la continuidad asistencial, la estructura por plazas y categorías, y las condiciones propias de los centros sanitarios.

6.5. Especialidades derivadas de la organización sanitaria

La principal diferencia entre el régimen general del empleo público y el régimen estatutario en materia de jornada, permisos, licencias y retribuciones se encuentra en la organización sanitaria. Esta organización presenta características propias que obligan a adaptar las reglas comunes a un entorno de prestación continua, sensible y complejo. El sistema sanitario no puede detenerse por completo al finalizar una jornada ordinaria, ni puede organizarse únicamente según criterios administrativos generales. La atención a la salud exige continuidad, coordinación y capacidad de respuesta.

La continuidad del servicio es una de las notas más importantes. Los centros sanitarios deben garantizar atención a los usuarios en horarios amplios y, en muchos casos, durante las veinticuatro horas del día. Esta exigencia afecta de forma directa al personal asistencial, pero también al personal de gestión y servicios que apoya el funcionamiento de los centros. La admisión de pacientes, la gestión documental, la identificación, el registro, las citas, la información y la coordinación administrativa pueden ser necesarias para que la asistencia sanitaria se preste correctamente.

Esta continuidad influye en la jornada. En una Administración ordinaria, muchos puestos pueden organizarse en horarios más estables. En cambio,

en el ámbito sanitario pueden existir turnos, horarios especiales, atención en festivos, jornadas complementarias o necesidades de cobertura que obligan a una planificación más compleja. Aunque no todo el personal administrativo esté sometido a estas condiciones, forma parte de una organización que puede requerir adaptaciones según el centro, la unidad y la actividad desarrollada.

La organización sanitaria también incide en los permisos y licencias. El personal estatutario tiene derecho a disfrutar de los permisos legalmente reconocidos, pero la gestión de esas ausencias puede requerir una planificación especialmente cuidadosa. La falta de cobertura en un servicio administrativo sanitario puede afectar a usuarios, pacientes y profesionales. Por ejemplo, una unidad de citación sin personal suficiente puede generar retrasos, una admisión mal cubierta puede dificultar el circuito asistencial y una secretaría de servicio sin apoyo puede ralentizar comunicaciones o trámites relevantes. Por ello, la Administración debe prever sustituciones, redistribuciones o mecanismos de cobertura, sin convertir la necesidad del servicio en una excusa general para restringir derechos.

La atención al usuario introduce otra especialidad. El personal administrativo sanitario atiende a personas que, en muchos casos, acuden al centro en situación de preocupación, enfermedad o vulnerabilidad. Esta realidad exige una organización de tiempos y recursos que permita una atención adecuada. Las cargas de trabajo, los horarios de atención, los turnos y la distribución del personal no son cuestiones neutras. Pueden influir en la calidad percibida del

servicio, en los tiempos de espera y en la accesibilidad administrativa al sistema sanitario.

La protección de la información sanitaria también se relaciona con la jornada y la organización del trabajo. En unidades donde se maneja documentación sensible, la distribución de funciones, los cambios de turno, las sustituciones o la cobertura de ausencias deben garantizar que solo acceda a la información el personal autorizado y necesario. Una mala organización puede favorecer errores, accesos indebidos, pérdida de documentos o comunicaciones incorrectas. Por ello, la gestión del personal administrativo sanitario debe coordinarse con las exigencias de confidencialidad y protección de datos.

En materia retributiva, la organización sanitaria justifica la existencia de complementos o conceptos asociados a condiciones especiales de trabajo. La atención continuada, los turnos, la responsabilidad, la penosidad, la peligrosidad, la dedicación o el rendimiento pueden tener una presencia específica en los servicios de salud. Estos complementos no son simples añadidos económicos, sino instrumentos para reconocer condiciones de prestación que no aparecen con la misma intensidad en todos los puestos. Su correcta aplicación exige criterios objetivos, transparencia y adecuación a la realidad del servicio.

La organización sanitaria también afecta a la carrera y a la promoción, aunque estas materias se hayan tratado en el capítulo anterior. La jornada, las funciones y las condiciones del puesto influyen en la experiencia que adquiere el personal y en las oportunidades de desarrollo. Un administrativo que trabaja

en admisión hospitalaria, en atención primaria, en una unidad de personal, en archivo, en consultas externas o en una dirección de gestión puede desarrollar competencias distintas. Esta diversidad funcional forma parte de la riqueza del régimen estatutario, pero también exige una gestión cuidadosa para reconocer adecuadamente la experiencia y la formación.

En el ámbito del INGESA, estas especialidades se proyectan sobre un marco concreto de gestión sanitaria estatal. El personal de función administrativa se integra en centros y unidades donde la actividad administrativa es inseparable del funcionamiento sanitario. Su jornada, sus permisos, sus licencias y sus retribuciones deben entenderse dentro de esa estructura. No se trata de aplicar sin más reglas generales de oficina, sino de adaptarlas a una realidad sanitaria donde la continuidad, la atención al usuario y la coordinación interna resultan esenciales.

La comparación final entre ambos regímenes permite extraer una conclusión clara. El régimen funcionario general ofrece la base común en materia de jornada, permisos, licencias y retribuciones. Reconoce derechos, establece principios y ordena la estructura retributiva del empleo público. El régimen estatutario sanitario parte de esa base, pero la adapta a las necesidades de los servicios de salud. La diferencia no consiste en negar los derechos del personal estatutario, sino en ejercerlos dentro de una organización que requiere continuidad y planificación específica.

Para el personal administrativo del INGESA, esta materia tiene una importancia práctica directa. La jornada determina el tiempo de trabajo y la

organización del servicio. Los permisos y licencias permiten atender situaciones personales y familiares sin romper la relación de empleo. Las retribuciones reflejan el grupo, la antigüedad, la plaza, el destino y las condiciones del trabajo. Y las especialidades sanitarias explican por qué el personal estatutario no puede estudiarse únicamente desde el régimen general, sino desde su integración en el sistema público de salud.

En conclusión, jornada, permisos, licencias y retribuciones son materias comunes a todo empleo público, pero adquieren una configuración propia en el ámbito sanitario. La prestación de servicios de salud exige una organización más compleja que la administrativa ordinaria, y esa complejidad se refleja en la forma de distribuir el trabajo, gestionar ausencias, reconocer descansos y estructurar retribuciones. Comprender esta adaptación es esencial para interpretar correctamente el régimen jurídico del personal estatutario de los servicios de salud y su aplicación al personal que desempeña funciones administrativas en el INGESA.

Capítulo 7. Régimen disciplinario y responsabilidad del personal

7.1. La potestad disciplinaria en el empleo público

La potestad disciplinaria es la facultad que tiene la Administración para exigir responsabilidad a su personal cuando incumple los deberes derivados de la relación de servicio. En el empleo público, esta potestad tiene una importancia especial porque los empleados públicos no actúan solo dentro de una organización laboral ordinaria, sino dentro de una Administración sometida al interés general, a la legalidad y a los principios de objetividad, eficacia y responsabilidad. Por ello, cuando se produce una conducta contraria a los deberes profesionales, la Administración puede reaccionar mediante la apertura del correspondiente procedimiento disciplinario.

La existencia de un régimen disciplinario no debe entenderse únicamente como un mecanismo sancionador. Su finalidad también es preventiva y organizativa. Preventiva, porque recuerda al personal los límites de su actuación y las consecuencias de incumplir los deberes profesionales. Organizativa, porque permite proteger el funcionamiento regular de los servicios públicos, la confianza de la ciudadanía y la correcta utilización de los recursos públicos. En este sentido, el régimen disciplinario no se dirige solo a castigar una conducta, sino también a preservar la integridad del servicio público.

En el régimen general del empleo público, la potestad disciplinaria se ejerce sobre los empleados públicos cuando cometen faltas en el ejercicio de sus funciones o como consecuencia de su relación de servicio. Esta idea es importante porque la responsabilidad disciplinaria no se limita a conductas realizadas físicamente dentro del centro de trabajo. También puede alcanzar actuaciones relacionadas con la condición de empleado público, siempre que tengan conexión suficiente con la relación de servicio y afecten a los deberes profesionales.

El ejercicio de la potestad disciplinaria se encuentra sometido a una serie de principios. El primero es el principio de legalidad, que exige que las infracciones y sanciones estén previstas en una norma. La Administración no puede sancionar una conducta simplemente porque le parezca inadecuada, sino porque esa conducta encaja en una falta prevista legalmente. Unido a este principio aparece el principio de tipicidad, según el cual la conducta sancionada debe corresponderse con una infracción concreta. Esta exigencia evita sanciones genéricas o basadas en valoraciones imprecisas.

También resulta esencial el principio de proporcionalidad. La sanción debe guardar relación con la gravedad de la conducta cometida, las circunstancias concurrentes, el daño producido, la intencionalidad, la reiteración y otros factores relevantes. No toda infracción justifica la misma respuesta. Una actuación negligente leve no puede recibir el mismo tratamiento que una conducta dolosa grave o que un incumplimiento que cause un perjuicio importante al servicio público. La proporcionalidad obliga a graduar la respuesta disciplinaria.

El principio de culpabilidad exige que exista responsabilidad personal del empleado. No basta con que se haya producido una irregularidad en el servicio, sino que debe poder atribuirse a una actuación u omisión del empleado público. Esta exigencia impide sancionar de forma automática por errores organizativos, falta de medios o decisiones ajenas al trabajador. La Administración debe acreditar que la conducta imputada es atribuible a la persona expedientada y que existe dolo, culpa o negligencia suficiente.

La presunción de inocencia también opera en el ámbito disciplinario. Aunque se trate de un procedimiento administrativo y no penal, el empleado público no puede ser considerado responsable sin una mínima actividad probatoria y sin que se respeten sus garantías de defensa. La Administración debe acreditar los hechos, permitir la audiencia del interesado y dictar una resolución motivada. La carga de probar la infracción corresponde a quien ejerce la potestad sancionadora, no al empleado.

Otro principio relevante es la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y la retroactividad de las favorables. Esto significa que no puede aplicarse una norma sancionadora posterior más perjudicial a hechos anteriores, pero sí puede aplicarse una norma posterior más favorable cuando proceda. Esta regla refuerza la seguridad jurídica y evita que el empleado público sea sancionado conforme a criterios agravados que no existían cuando se produjo la conducta.

La potestad disciplinaria debe diferenciarse de otras responsabilidades. Un mismo hecho puede generar responsabilidad disciplinaria, penal, civil o

patrimonial, pero cada una tiene naturaleza distinta. La responsabilidad disciplinaria afecta a la relación de servicio y se exige por incumplimiento de deberes profesionales. La responsabilidad penal deriva de la comisión de un delito. La responsabilidad civil puede surgir por daños causados. La responsabilidad patrimonial se relaciona con el funcionamiento de la Administración y el perjuicio causado a terceros. La existencia de una de ellas no excluye necesariamente las demás, aunque deben respetarse las reglas de coordinación entre procedimientos.

En el ámbito sanitario, esta potestad adquiere una dimensión especialmente relevante. El personal estatutario presta servicios en una organización donde pueden verse afectados derechos sensibles, como la salud, la intimidad, la protección de datos y la continuidad asistencial. Por ello, determinados incumplimientos pueden tener consecuencias especialmente graves. Un error administrativo, una falta de confidencialidad, una ausencia injustificada, una desobediencia o un trato incorrecto al usuario pueden afectar no solo al funcionamiento interno, sino también a la calidad de la atención sanitaria.

Para el personal que desempeña funciones administrativas en el INGESA, el régimen disciplinario tiene una importancia práctica directa. La función administrativa sanitaria exige diligencia en la tramitación, atención correcta al usuario, custodia documental, uso adecuado de los sistemas de información y respeto estricto a la confidencialidad. La responsabilidad disciplinaria actúa como garantía de que estas obligaciones se cumplen y de que los servicios administrativos contribuyen al funcionamiento seguro y eficaz del sistema sanitario.

7.2. Faltas y sanciones en el régimen general

El régimen disciplinario general de los empleados públicos clasifica las infracciones en faltas muy graves, graves y leves. Esta clasificación permite graduar la respuesta de la Administración según la entidad de la conducta. No todos los incumplimientos tienen la misma relevancia, ni todas las irregularidades producen el mismo daño al servicio público. Por ello, el sistema distingue entre conductas de mayor gravedad, incumplimientos relevantes y actuaciones de menor entidad.

Las faltas muy graves son aquellas que lesionan de forma especialmente intensa los deberes del empleado público, los derechos de los ciudadanos o los principios esenciales de la Administración. En el régimen general se incluyen, entre otras, conductas como el incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los estatutos de autonomía, actuaciones discriminatorias, abandono del servicio, adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave, publicación o utilización indebida de documentación o información a la que se haya tenido acceso por razón del cargo, notoria falta de rendimiento cuando suponga inhibición en el cumplimiento de las tareas, violación de la imparcialidad utilizando facultades atribuidas para influir en procesos electorales, desobediencia abierta a órdenes o instrucciones legítimas, acoso laboral o actuaciones que vulneren libertades públicas y derechos sindicales.

Esta enumeración permite observar que las faltas muy graves no se reducen a daños materiales o económicos. También protegen valores institucionales,

derechos fundamentales, neutralidad administrativa, confidencialidad, imparcialidad y correcto funcionamiento del servicio público. En una Administración moderna, una vulneración de la igualdad, una filtración de información reservada o un abuso de posición pueden ser tan graves como un perjuicio económico directo.

Las faltas graves se determinan por las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del régimen básico o por los convenios colectivos en el caso del personal laboral, atendiendo a criterios como el grado de afectación al servicio, el perjuicio causado, la intencionalidad o la reiteración. Estas faltas suelen ocupar una posición intermedia. No alcanzan la máxima gravedad, pero tampoco pueden considerarse meras irregularidades leves. Pueden referirse a incumplimientos de jornada, desobediencias no extremas, negligencias relevantes, falta de consideración con ciudadanos o compañeros, incumplimientos de funciones o infracciones de deberes profesionales.

Las faltas leves se vinculan a incumplimientos de menor entidad. Pueden consistir en retrasos, descuidos, incorrecciones puntuales o incumplimientos que no causan un perjuicio grave al servicio. Aunque sean menos relevantes, no carecen de importancia. La acumulación de faltas leves puede deteriorar el funcionamiento de una unidad administrativa y afectar a la calidad del servicio. Por eso, el régimen disciplinario también prevé una respuesta para estas conductas, aunque normalmente mediante sanciones menos intensas.

Las sanciones disciplinarias deben ajustarse a la gravedad de la falta. En el régimen general pueden imponerse, entre otras, la separación del servicio para funcionarios, el despido disciplinario del personal laboral, la suspensión firme de funciones, el traslado forzoso, el demérito, el apercibimiento y otras que puedan establecerse legalmente. La separación del servicio es la sanción más grave para el personal funcionario, ya que supone la pérdida de la condición funcional. Solo puede imponerse por faltas muy graves y mediante un procedimiento con todas las garantías.

La suspensión firme de funciones supone la privación temporal del ejercicio de las funciones y de los derechos económicos vinculados a ellas durante el tiempo establecido en la sanción. El traslado forzoso puede implicar el cambio de destino, con o sin cambio de localidad, según el régimen aplicable. El demérito puede afectar a la carrera, promoción o movilidad del empleado. El apercibimiento constituye una sanción de menor intensidad, adecuada para faltas leves o conductas de escasa entidad.

La graduación de las sanciones debe tomar en consideración las circunstancias del caso. No basta con identificar una falta. Es necesario valorar la intencionalidad, el descuido o negligencia, el daño al interés público, la reiteración, la reincidencia, la perturbación del servicio y la participación del empleado en los hechos. Esta valoración evita respuestas automáticas y permite ajustar la sanción a la conducta concreta.

La prescripción también forma parte del régimen disciplinario. Las faltas y sanciones no pueden perseguirse indefinidamente. La prescripción responde

a razones de seguridad jurídica y evita que la Administración mantenga abierta de manera indefinida la posibilidad de sancionar hechos antiguos. Los plazos varían según la gravedad de la falta o sanción. Las faltas muy graves prescriben en un plazo superior al de las graves y leves, y lo mismo ocurre con las sanciones. La existencia de estos plazos obliga a la Administración a actuar con diligencia cuando conoce una posible infracción.

En el ámbito administrativo general, las faltas disciplinarias pueden producirse en múltiples contextos. En puestos de atención ciudadana, pueden aparecer conductas de trato incorrecto, falta de diligencia o incumplimiento de horarios. En unidades de tramitación, pueden producirse retrasos injustificados, pérdida de documentos o errores reiterados. En puestos con acceso a información reservada, pueden existir consultas indebidas, filtraciones o utilización de datos para fines ajenos al servicio. En órganos de decisión, pueden aparecer conflictos de intereses, falta de imparcialidad o adopción de decisiones irregulares.

El régimen general ofrece, por tanto, una estructura básica que permite exigir responsabilidad disciplinaria a todo empleado público. Sin embargo, cuando se traslada al ámbito sanitario, esta estructura se adapta a las necesidades específicas del personal estatutario. Las categorías de faltas y sanciones son similares en su lógica, pero el Estatuto Marco concreta conductas y respuestas teniendo en cuenta la realidad de los servicios de salud.

7.3. Régimen disciplinario del personal estatutario

El régimen disciplinario del personal estatutario de los servicios de salud se regula de forma específica en el Estatuto Marco. Esta regulación parte de los principios generales del empleo público, pero los adapta a la relación funcional especial del personal estatutario. La especialidad se justifica porque este personal presta servicios en instituciones sanitarias, donde los incumplimientos profesionales pueden afectar a la atención sanitaria, a la seguridad de los usuarios, a la continuidad del servicio, a la confidencialidad de la información y a la organización de los centros.

El Estatuto Marco clasifica las faltas disciplinarias del personal estatutario en muy graves, graves y leves. Esta clasificación coincide con la estructura general del empleo público, pero incorpora conductas propias del ámbito sanitario y de la relación estatutaria. La finalidad es graduar la gravedad de los incumplimientos y permitir una respuesta proporcionada. No tiene la misma entidad una incorrección puntual en el trato que una vulneración grave de la confidencialidad, una ausencia injustificada que afecte al servicio o una actuación que comprometa la seguridad de los pacientes.

Entre las faltas muy graves se encuentran conductas que lesionan de forma intensa los deberes esenciales del personal estatutario. Pueden incluirse incumplimientos graves de la legalidad, actuaciones discriminatorias, abandono del servicio, quebranto de la debida reserva sobre datos o información conocida por razón del servicio, abuso de autoridad, desobediencia grave, notoria falta de rendimiento, incumplimiento de normas

sobre incompatibilidades cuando dé lugar a una situación incompatible, acoso o conductas que perjudiquen gravemente el funcionamiento de los servicios. La gravedad de estas conductas se explica por su capacidad para afectar al interés público sanitario.

Las faltas graves ocupan un espacio intermedio. Pueden referirse a incumplimientos relevantes de jornada, desconsideración con superiores, compañeros, subordinados o usuarios, negligencia en el cumplimiento de funciones, incumplimiento de órdenes o instrucciones legítimas, daño a instalaciones o documentos por descuido grave, falta de obediencia cuando no constituya falta muy grave, abuso de autoridad en menor intensidad o incumplimientos que afecten al servicio sin llegar a la máxima gravedad. La calificación como grave exige valorar la conducta concreta y sus efectos.

Las faltas leves comprenden incumplimientos de menor entidad, como descuidos, retrasos, incorrecciones o incumplimientos que no produzcan perjuicios importantes. Sin embargo, en el ámbito sanitario incluso una falta leve puede tener repercusión práctica si se produce en momentos o unidades sensibles. Por ejemplo, un retraso administrativo reiterado en la gestión de citas, una falta de atención en mostrador o un descuido en la comunicación interna pueden afectar a la percepción de calidad del servicio y al funcionamiento de la unidad.

Las sanciones aplicables al personal estatutario también se gradúan en función de la gravedad de la falta. Entre ellas pueden figurar la separación del servicio, el traslado forzoso con cambio de localidad, la suspensión de

funciones, el traslado forzoso sin cambio de localidad, el apercibimiento y otras consecuencias previstas por la normativa aplicable. La separación del servicio es la sanción más grave, ya que implica la pérdida de la condición de personal estatutario. Por ello, solo puede imponerse por faltas muy graves y mediante un procedimiento con garantías.

La suspensión de funciones supone la privación temporal del ejercicio de funciones y de las retribuciones correspondientes durante el periodo de suspensión. El traslado forzoso puede tener una finalidad sancionadora cuando se considera necesario separar al empleado de un determinado entorno de trabajo. El apercibimiento se reserva para conductas de menor gravedad. En todos los casos, la sanción debe ser proporcional a los hechos y a las circunstancias concurrentes.

El Estatuto Marco también contempla criterios de graduación. Para determinar la sanción concreta pueden tenerse en cuenta la intencionalidad, la negligencia, el daño causado al interés público, la reiteración, la reincidencia, el grado de participación y la perturbación del servicio. En el ámbito sanitario, la perturbación del servicio puede ser especialmente relevante porque una conducta administrativa puede afectar a la continuidad de la atención, a la organización de agendas, a la custodia documental o a la relación con pacientes y usuarios.

La confidencialidad merece una atención especial en el régimen disciplinario estatutario. El personal de los servicios de salud, incluido el personal de gestión y servicios, puede acceder a información especialmente sensible. La

consulta injustificada de datos, la difusión de información sanitaria, el comentario indebido de circunstancias personales de pacientes, la entrega de documentación a personas no autorizadas o el uso de datos para fines ajenos al servicio pueden constituir infracciones disciplinarias de notable gravedad. La especial protección de los datos de salud convierte la reserva profesional en un deber central.

También tiene importancia el trato a usuarios y pacientes. En una Administración sanitaria, la atención administrativa se presta muchas veces a personas que se encuentran en situaciones de enfermedad, preocupación o vulnerabilidad. Por ello, la desconsideración, el trato incorrecto o la falta de respeto pueden adquirir una relevancia disciplinaria mayor que en otros contextos, especialmente si se producen de manera reiterada o afectan a personas en situación especialmente sensible. La calidad del servicio sanitario no depende solo del acto clínico, sino también de la forma en que se atiende, informa y orienta al usuario.

El personal administrativo estatutario del INGESA puede incurrir en responsabilidad disciplinaria por conductas relacionadas con la tramitación, el registro, la custodia de documentos, la atención al usuario, el uso de sistemas informáticos, el cumplimiento de jornada, la obediencia a instrucciones legítimas y la protección de información. Estas responsabilidades no deben entenderse como una amenaza permanente, sino como una exigencia propia de una función pública sensible. La seguridad jurídica del procedimiento, la formación adecuada y la claridad en las instrucciones son elementos necesarios para prevenir incumplimientos.

En definitiva, el régimen disciplinario del personal estatutario reproduce la lógica general del empleo público, pero la adapta al ámbito sanitario. La clasificación de faltas y sanciones responde a principios comunes, pero el contenido de algunas conductas y su gravedad se interpretan a la luz de la organización sanitaria, la protección del paciente, la confidencialidad y la continuidad del servicio.

7.4. Procedimiento disciplinario, órganos competentes y medidas cautelares

La exigencia de responsabilidad disciplinaria no puede realizarse de forma automática ni informal. Para imponer una sanción es necesario tramitar un procedimiento disciplinario, salvo en supuestos de faltas leves cuando la normativa permita fórmulas simplificadas con audiencia del interesado. Esta exigencia responde a una garantía básica: ningún empleado público debe ser sancionado sin conocer los hechos que se le imputan, sin poder defenderse y sin una resolución motivada.

El procedimiento disciplinario cumple varias funciones. En primer lugar, permite comprobar si los hechos han ocurrido realmente. En segundo lugar, permite determinar si esos hechos constituyen una infracción disciplinaria. En tercer lugar, permite identificar la responsabilidad de la persona expedientada. En cuarto lugar, permite graduar la sanción en función de la gravedad y de las circunstancias concurrentes. En quinto lugar, garantiza los derechos de defensa del empleado público.

La iniciación del procedimiento suele producirse mediante acuerdo del órgano competente, ya sea por propia iniciativa, como consecuencia de una denuncia, por comunicación de un superior jerárquico, por informe de inspección o por conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de infracción. El acuerdo de iniciación debe identificar, al menos de forma suficiente, los hechos que motivan el expediente y la persona presuntamente responsable. Esta fase inicial no supone todavía una sanción ni una declaración de culpabilidad, sino la apertura de un cauce formal para investigar.

La instrucción es la fase destinada a esclarecer los hechos. En ella pueden practicarse pruebas, solicitar informes, tomar declaraciones, incorporar documentos y realizar las actuaciones necesarias para determinar lo ocurrido. El instructor debe actuar con objetividad, buscando tanto los elementos que puedan confirmar la responsabilidad como aquellos que puedan excluirla o atenuarla. Esta exigencia resulta fundamental para garantizar un procedimiento equilibrado.

La audiencia del interesado es una garantía esencial. La persona expedientada debe poder conocer la imputación, formular alegaciones, proponer pruebas y defender su posición. Sin audiencia, el procedimiento quedaría viciado, porque la Administración habría decidido sin escuchar a quien puede resultar sancionado. Esta garantía tiene especial importancia cuando los hechos admiten interpretaciones distintas o cuando existen circunstancias organizativas que pueden explicar la conducta.

La resolución debe ser motivada. Debe indicar los hechos probados, la infracción cometida, la persona responsable, la sanción impuesta y los criterios de graduación utilizados. La motivación permite controlar que la decisión no sea arbitraria y facilita, en su caso, la interposición de recursos. Una resolución disciplinaria no puede limitarse a afirmar que se ha cometido una falta, sino que debe explicar por qué los hechos encajan en una infracción concreta y por qué se impone una determinada sanción.

Los órganos competentes para iniciar, instruir y resolver los procedimientos disciplinarios dependen de la normativa aplicable y de la estructura organizativa de cada Administración o servicio de salud. En el ámbito estatutario, la competencia puede corresponder a órganos de dirección, gerencia o autoridades sanitarias según la gravedad de la falta y el tipo de sanción. La correcta identificación del órgano competente es una garantía del procedimiento. Si sanciona un órgano que no tiene competencia, la resolución puede ser inválida.

Las medidas cautelares son actuaciones provisionales que pueden adoptarse durante la tramitación del procedimiento para asegurar la eficacia de la resolución final o evitar perjuicios al servicio. La más relevante es la suspensión provisional de funciones. Esta medida puede acordarse cuando la permanencia del empleado en su puesto pueda dificultar la investigación, afectar al servicio o generar riesgos. Sin embargo, su adopción debe estar justificada y respetar los límites temporales y materiales previstos por la normativa.

La suspensión provisional no es una sanción definitiva, sino una medida preventiva. Por ello, debe aplicarse con especial cautela. No puede utilizarse como castigo anticipado ni como reacción automática ante cualquier denuncia. Debe existir una razón objetiva que justifique la separación temporal del puesto. Además, si finalmente no se impone sanción o la sanción es inferior al tiempo de suspensión, deben producirse los efectos compensatorios que correspondan según la normativa.

En el ámbito sanitario, las medidas cautelares pueden tener una importancia especial. Si la conducta investigada se relaciona con acceso indebido a información sanitaria, trato inadecuado a pacientes, manipulación documental, desobediencia grave o riesgos para la organización del servicio, puede ser necesario adoptar medidas provisionales para proteger la información, a los usuarios o la continuidad del funcionamiento del centro. No obstante, estas medidas deben ser proporcionadas y motivadas.

El procedimiento disciplinario del personal estatutario debe respetar las mismas garantías básicas que el régimen general. La especialidad sanitaria no permite reducir los derechos de defensa del personal. Al contrario, cuanto más graves pueden ser las consecuencias de una sanción, mayor debe ser el cuidado en la tramitación. La separación del servicio, la suspensión de funciones o el traslado forzoso pueden afectar de forma intensa a la vida profesional del empleado, por lo que el procedimiento debe ser riguroso.

Para el personal administrativo del INGESA, el conocimiento del procedimiento disciplinario tiene una doble utilidad. Por un lado, permite

comprender las garantías que protegen al empleado público ante una posible imputación. Por otro, refuerza la conciencia sobre la importancia de actuar correctamente en el trabajo diario. El cumplimiento de instrucciones, la diligencia documental, la confidencialidad, el trato adecuado y el uso correcto de sistemas informáticos son la mejor forma de prevenir situaciones disciplinarias.

En conclusión, el procedimiento disciplinario es el cauce que permite transformar una sospecha o denuncia en una decisión jurídicamente válida. Sin procedimiento no hay sanción legítima. Sin prueba no hay responsabilidad. Sin audiencia no hay defensa. Y sin motivación no hay control de la decisión administrativa. Estos principios son comunes al régimen funcionario general y al régimen estatutario sanitario, aunque en este último se apliquen dentro de la estructura propia de los servicios de salud.

7.5. Comparación de responsabilidades en el ámbito administrativo y sanitario

La comparación entre el régimen disciplinario general y el régimen disciplinario del personal estatutario permite observar una estructura común y unas especialidades claras. Ambos modelos parten de la misma idea: el empleado público debe responder cuando incumple los deberes derivados de su relación de servicio. También comparten principios esenciales, como legalidad, tipicidad, proporcionalidad, culpabilidad, presunción de inocencia,

audiencia y motivación. Sin estas garantías, la potestad disciplinaria perdería legitimidad y podría convertirse en un instrumento arbitrario.

La primera coincidencia se encuentra en la clasificación de las faltas. Tanto el régimen general como el estatutario distinguen entre faltas muy graves, graves y leves. Esta clasificación permite adaptar la sanción a la entidad de la conducta. También comparten la existencia de sanciones graduadas, desde el apercibimiento hasta la separación del servicio, pasando por suspensión de funciones, traslado forzoso u otras medidas previstas legalmente. La lógica disciplinaria es, por tanto, semejante.

La segunda coincidencia se refiere a la finalidad del régimen disciplinario. En ambos casos se busca proteger el buen funcionamiento del servicio público. No se trata solo de castigar al empleado, sino de garantizar que la Administración actúe con eficacia, legalidad y respeto a la ciudadanía. Cuando un empleado incumple sus deberes, no solo afecta a su unidad de trabajo, sino también a la confianza que los ciudadanos depositan en la Administración.

La tercera coincidencia se encuentra en las garantías procedimentales. Tanto el funcionario como el personal estatutario tienen derecho a que se tramite un expediente con audiencia, prueba y resolución motivada. La Administración debe acreditar los hechos y respetar el derecho de defensa. Esta garantía es especialmente relevante porque las sanciones disciplinarias pueden tener consecuencias profesionales muy importantes, incluida la pérdida de la condición de empleado público en los casos más graves.

Las diferencias aparecen al analizar el contexto en que se producen las conductas. En el ámbito administrativo general, las responsabilidades suelen relacionarse con la tramitación de expedientes, la atención ciudadana, el cumplimiento de jornada, la utilización de recursos públicos, la imparcialidad, la obediencia a instrucciones legítimas y la confidencialidad de la información administrativa. Estas materias son importantes y pueden tener consecuencias relevantes para los ciudadanos y para la propia Administración.

En el ámbito sanitario, esas mismas responsabilidades se proyectan sobre un servicio especialmente sensible. La información tratada puede afectar a datos de salud. Los usuarios pueden encontrarse en situaciones de enfermedad, dolor, preocupación o vulnerabilidad. Los retrasos administrativos pueden incidir en citas, pruebas, derivaciones o continuidad asistencial. La falta de coordinación puede afectar al funcionamiento de unidades clínicas. Por ello, conductas similares pueden tener una repercusión distinta cuando se producen en un centro sanitario.

El deber de confidencialidad es el ejemplo más claro. En cualquier Administración existe obligación de reserva sobre la información conocida por razón del servicio. Sin embargo, en el ámbito sanitario esta obligación adquiere una intensidad mayor. La consulta injustificada de datos de un paciente, la comunicación indebida de información clínica, la entrega errónea de documentación o el comentario de situaciones personales pueden afectar gravemente a la intimidad y a la protección de datos. Para el personal administrativo sanitario, esta responsabilidad es especialmente relevante

porque su trabajo cotidiano puede implicar acceso a sistemas y documentos sensibles.

También el trato al ciudadano presenta una especialidad. En una oficina administrativa ordinaria, el empleado debe atender con corrección, respeto y eficacia. En un centro sanitario, esa exigencia se refuerza por la situación del usuario. Un paciente que solicita información, una persona que acude a urgencias, un familiar que necesita orientación o un usuario que gestiona una cita puede encontrarse en una situación emocional difícil. Por ello, la desconsideración o la falta de diligencia pueden tener un impacto mayor.

La diligencia administrativa también adquiere especial relevancia en el ámbito sanitario. Un error en un expediente administrativo puede causar perjuicios en cualquier sector, pero en sanidad puede traducirse en pérdida de citas, duplicidad de pruebas, demoras, comunicaciones incorrectas o dificultades en la continuidad de la atención. Esto no significa que cualquier error sea automáticamente una infracción disciplinaria. Para que exista responsabilidad será necesario valorar la entidad del error, la negligencia, la reiteración, el daño y las circunstancias organizativas. Pero sí muestra que la función administrativa sanitaria exige especial cuidado.

La comparación permite afirmar que el régimen estatutario no crea una responsabilidad completamente distinta, sino una responsabilidad adaptada a la organización sanitaria. El personal estatutario participa del régimen común del empleo público, pero su actuación se sitúa en un contexto donde determinados bienes jurídicos tienen mayor sensibilidad. Salud, intimidad,

continuidad asistencial, trato al paciente y seguridad de la información son elementos que condicionan la valoración de las conductas.

En el caso del INGESA, esta comparación resulta especialmente útil para el personal de función administrativa. Este personal debe actuar como empleado público, respetando la legalidad, la imparcialidad, la diligencia y la disciplina administrativa. Pero también debe actuar como personal estatutario integrado en un servicio de salud, asumiendo las exigencias propias del entorno sanitario. Esta doble dimensión explica que su responsabilidad no pueda analizarse solo desde la lógica burocrática, sino desde la repercusión que su trabajo tiene en la atención sanitaria.

En conclusión, el régimen disciplinario constituye una garantía para la Administración, para los ciudadanos y para el propio personal. Para la Administración, porque permite proteger el funcionamiento del servicio. Para los ciudadanos, porque asegura que los empleados públicos respondan ante incumplimientos relevantes. Para el personal, porque establece reglas claras, procedimientos garantistas y límites a la potestad sancionadora. En el régimen estatutario sanitario, esta garantía adquiere una especial intensidad por la naturaleza del servicio prestado. La función administrativa en el INGESA exige, por ello, una actuación diligente, confidencial, respetuosa y ajustada a Derecho.

Capítulo 8. Régimen de incompatibilidades

8.1. Principios generales del régimen de incompatibilidades

El régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas tiene como finalidad garantizar que el empleado público actúe con objetividad, imparcialidad, independencia y dedicación suficiente al puesto que desempeña. No se trata de una regulación accesorio, sino de una pieza esencial del estatuto jurídico del personal público. La Administración debe asegurar que quienes trabajan para ella no se encuentren en situaciones que puedan comprometer el cumplimiento de sus funciones, generar conflictos de intereses o afectar a la confianza de la ciudadanía.

La idea central del régimen de incompatibilidades es que el desempeño de un puesto público exige una dedicación preferente al servicio público. Esta regla no significa que todo empleado público tenga prohibida cualquier otra actividad, pero sí que el ejercicio de actividades públicas o privadas debe someterse a límites y, en muchos casos, a autorización o reconocimiento previo de compatibilidad. El objetivo es evitar que una segunda actividad interfiera en el horario, rendimiento, imparcialidad o independencia del empleado público.

El principio general es la incompatibilidad entre dos actividades públicas, salvo en los supuestos legalmente permitidos. Esta regla responde a una lógica clara. El empleado público recibe una retribución con cargo a fondos públicos

por el desempeño de unas funciones concretas. Si pudiera acumular libremente varios puestos públicos, podrían producirse problemas de doble dedicación, acumulación retributiva injustificada, interferencia horaria o desigualdad en el acceso a puestos financiados con recursos públicos. Por ello, el sistema parte de la prohibición general y permite excepciones tasadas.

Junto a la incompatibilidad entre actividades públicas, el régimen también limita el ejercicio de actividades privadas. En este caso, la preocupación principal no es solo la acumulación de horarios o retribuciones, sino el posible conflicto entre los intereses privados del empleado y las funciones públicas que desempeña. Una actividad privada puede ser incompatible si se relaciona directamente con los asuntos que tramita el empleado, si puede comprometer su imparcialidad, si impide cumplir adecuadamente la jornada o si supone aprovechar información obtenida por razón del puesto público.

La imparcialidad ocupa un lugar central en esta materia. El empleado público debe actuar al servicio del interés general y no puede orientar su actividad administrativa en beneficio propio, de familiares, de empresas privadas o de intereses particulares. Por ello, la incompatibilidad no solo pretende impedir que el empleado trabaje demasiadas horas, sino también evitar que su criterio profesional se vea condicionado por relaciones económicas, profesionales o personales externas.

También es importante el principio de neutralidad. El puesto público no debe utilizarse como plataforma para favorecer actividades privadas. El acceso a información, expedientes, usuarios, proveedores, contratos o decisiones

administrativas puede generar una posición de ventaja indebida si el empleado desarrolla simultáneamente una actividad privada relacionada. Por este motivo, el régimen de incompatibilidades protege la limpieza de la actuación administrativa y evita que la función pública se confunda con intereses particulares.

El régimen de incompatibilidades se aplica al personal al servicio de las Administraciones públicas en sentido amplio. Incluye, entre otros, al personal funcionario, al personal laboral y al personal estatutario, sin perjuicio de las especialidades propias de cada régimen. Esta amplitud es lógica, porque los riesgos que se pretenden evitar no dependen solo del tipo de vínculo jurídico, sino de la posición del empleado dentro de una organización pública. Tanto un funcionario como un estatutario o un laboral pueden encontrarse en situaciones de conflicto o acumulación indebida de actividades.

Otro elemento esencial es la necesidad de autorización o reconocimiento de compatibilidad cuando proceda. El empleado público no puede decidir por sí mismo que una segunda actividad es compatible si la normativa exige autorización. Debe solicitarla y esperar la resolución correspondiente. Esta exigencia permite a la Administración comprobar si la actividad pretendida respeta los límites legales, si afecta al horario, si tiene relación con las funciones desempeñadas o si puede generar conflicto de intereses.

La compatibilidad, cuando se reconoce, no tiene carácter absoluto. Está condicionada al mantenimiento de los requisitos que permitieron concederla. Si cambian las funciones del empleado, el horario, la actividad privada o las

circunstancias del puesto, puede ser necesario revisar la compatibilidad. Además, el reconocimiento de compatibilidad no exime del cumplimiento de la jornada, del deber de diligencia, de la confidencialidad ni del resto de deberes del empleado público.

En definitiva, el régimen de incompatibilidades pretende proteger tres intereses principales. Primero, el interés de la Administración en que su personal preste servicios con dedicación suficiente y sin interferencias. Segundo, el interés de la ciudadanía en recibir una actuación imparcial y objetiva. Tercero, el interés del propio empleado público en contar con reglas claras que delimiten qué actividades puede realizar y bajo qué condiciones. Esta triple finalidad explica que las incompatibilidades tengan una presencia relevante tanto en el régimen funcionario general como en el régimen estatutario sanitario.

8.2. Actividades públicas y privadas

La distinción entre actividades públicas y actividades privadas resulta fundamental para comprender el régimen de incompatibilidades. Aunque ambas pueden plantear problemas de compatibilidad, no lo hacen exactamente por las mismas razones. Las actividades públicas se relacionan sobre todo con la acumulación de puestos o retribuciones en el sector público. Las actividades privadas se vinculan principalmente al riesgo de conflicto de intereses, interferencia con la jornada o aprovechamiento indebido de la posición pública.

Las actividades públicas son aquellas que se desarrollan en Administraciones, organismos, entidades o empresas del sector público. El principio general es que el personal incluido en el régimen de incompatibilidades no puede desempeñar un segundo puesto, cargo o actividad en el sector público, salvo en los supuestos permitidos legalmente. Esta regla busca evitar la acumulación de empleos públicos y garantizar que cada puesto se desempeñe con la dedicación necesaria.

Existen excepciones a esta regla general, pero deben interpretarse de forma estricta. La compatibilidad para una segunda actividad pública puede admitirse en determinados supuestos, como actividades docentes, sanitarias, investigadoras o de representación, siempre que se cumplan los requisitos previstos y se obtenga la autorización correspondiente. También pueden existir compatibilidades ligadas a cargos electivos o a actividades que la propia normativa considera compatibles por su naturaleza. En todo caso, no basta con que la actividad sea útil o interesante, sino que debe encajar en un supuesto permitido.

Un aspecto relevante en las actividades públicas es el límite retributivo. La compatibilidad no puede servir para generar una acumulación retributiva contraria a la normativa. Por ello, cuando se autoriza una segunda actividad pública, deben respetarse los límites económicos previstos. Esta cuestión tiene importancia porque el sistema no solo pretende controlar horarios, sino también evitar una concentración excesiva de recursos públicos en una misma persona cuando la ley no lo permite.

También debe analizarse la compatibilidad horaria. Una segunda actividad pública no puede impedir el cumplimiento de la jornada ni afectar al rendimiento en el puesto principal. Si los horarios se solapan o si la carga de trabajo de la segunda actividad impide cumplir adecuadamente las funciones principales, la compatibilidad no debe reconocerse. La dedicación al puesto público principal es uno de los criterios básicos del sistema.

Las actividades privadas plantean una lógica distinta. En principio, el empleado público puede desarrollar actividades privadas si no se relacionan directamente con las funciones del puesto, no comprometen su imparcialidad, no impiden cumplir la jornada y no están prohibidas por la normativa. Sin embargo, en muchos casos será necesario solicitar el reconocimiento de compatibilidad. La Administración debe valorar si la actividad privada puede interferir en el desempeño público.

La incompatibilidad con actividades privadas se produce especialmente cuando existe relación directa entre la actividad privada y las funciones públicas del empleado. Por ejemplo, sería problemático que una persona que tramita expedientes administrativos de un sector concreto prestara servicios privados para empresas interesadas en esos expedientes. También resultaría incompatible una actividad privada que utilizara información obtenida en el puesto público, que implicara asesoramiento en asuntos sometidos a la unidad administrativa donde trabaja el empleado o que pudiera generar una apariencia de parcialidad.

En el ámbito sanitario, estos riesgos pueden ser especialmente sensibles. Una actividad privada relacionada con servicios sanitarios, gestión de pacientes, documentación clínica, seguros, atención a usuarios o empresas proveedoras podría generar conflictos si se conecta con las funciones desempeñadas en un servicio público de salud. En el caso del personal administrativo, el riesgo puede aparecer cuando se tiene acceso a información de pacientes, agendas, procedimientos, datos internos o documentación administrativa que pudiera ser útil en una actividad externa.

No toda actividad privada está prohibida. Muchas actividades pueden ser compatibles si no interfieren en el puesto público. Por ejemplo, determinadas actividades formativas, creativas, profesionales o familiares pueden ser autorizables o incluso quedar exceptuadas según la normativa. La clave está en analizar si existe interferencia real o potencial con el servicio público, si se respetan los horarios, si no se compromete la imparcialidad y si no se utiliza indebidamente la posición pública.

La actividad privada tampoco puede realizarse dentro del horario de trabajo ni utilizando medios públicos. El empleado no puede usar equipos, sistemas informáticos, teléfonos, documentación, espacios o tiempo de la Administración para fines privados. Esta regla, aunque parezca evidente, tiene una gran importancia práctica en entornos administrativos. El uso indebido de medios públicos puede generar responsabilidad disciplinaria aunque la actividad privada en sí misma pudiera ser compatible.

En el régimen funcional general y en el estatutario sanitario, la diferencia no está tanto en los principios aplicables, sino en el contexto de riesgo. En la Administración general, las actividades privadas pueden afectar a expedientes, contratación, subvenciones, inspección, licencias o asesoramiento administrativo. En el ámbito sanitario, además, pueden afectar a información de salud, circuitos asistenciales, pacientes, proveedores sanitarios, servicios privados de salud o gestión documental clínica. Por ello, el análisis de compatibilidad en sanidad exige una atención especial al tipo de información y relaciones que maneja el empleado.

8.3. Compatibilidad específica y actividades exceptuadas

El régimen de incompatibilidades no prohíbe toda segunda actividad. La normativa admite determinados supuestos de compatibilidad y también contempla actividades exceptuadas, es decir, actividades que no quedan sometidas al régimen general de autorización en los mismos términos que otras actividades públicas o privadas. Esta distinción es importante porque permite evitar una interpretación excesivamente rígida del sistema.

La compatibilidad específica es el reconocimiento formal que permite al empleado público desempeñar una segunda actividad pública o privada cuando se cumplen los requisitos legales. Normalmente exige solicitud previa, valoración por la Administración y resolución expresa. El empleado debe aportar información suficiente sobre la actividad que pretende realizar, su

horario, su contenido, su entidad, su posible relación con el puesto público y cualquier dato necesario para valorar si puede autorizarse.

El reconocimiento de compatibilidad tiene un carácter condicionado. No autoriza cualquier actividad ni permite modificar libremente sus condiciones. Si se concede compatibilidad para una actividad concreta, el empleado debe ajustarse a lo autorizado. Si la actividad cambia de naturaleza, aumenta su dedicación, modifica el horario o empieza a relacionarse con las funciones públicas desempeñadas, puede perderse la base que justificó la compatibilidad. En tal caso, debería revisarse o solicitarse una nueva autorización.

En las actividades públicas, la compatibilidad específica suele tener un margen más limitado. El sistema parte de la incompatibilidad general para desempeñar un segundo puesto público, salvo en supuestos permitidos. Algunas actividades docentes o sanitarias pueden ser compatibles si se cumplen determinados requisitos. En todo caso, deben respetarse los límites de jornada y retribuciones. Esta regla es especialmente relevante en el ámbito sanitario, donde puede existir relación entre asistencia, docencia e investigación.

En las actividades privadas, la compatibilidad específica se centra en comprobar la ausencia de conflicto con el puesto público. La Administración debe analizar si la actividad privada tiene relación con las funciones del empleado, si se presta a personas o entidades afectadas por su unidad administrativa, si puede comprometer su imparcialidad, si impide cumplir la

jornada o si utiliza medios públicos. Cuando no exista tal interferencia y se respeten los límites legales, la compatibilidad puede ser reconocida.

Las actividades exceptuadas son aquellas que, por su naturaleza, quedan fuera del régimen de incompatibilidades en los términos previstos por la normativa. Suelen incluir actividades de escasa interferencia con el empleo público o vinculadas a derechos personales, familiares, culturales, científicos o patrimoniales. Entre ellas pueden encontrarse la administración del patrimonio personal o familiar, la producción y creación literaria, artística, científica o técnica, la participación ocasional en cursos, conferencias o seminarios, la colaboración en determinadas publicaciones o la participación en tribunales calificadores, siempre que se cumplan los límites previstos.

La administración del patrimonio personal o familiar se considera normalmente una actividad exceptuada porque no implica, por sí misma, una actividad profesional externa incompatible. Sin embargo, esta excepción no debe utilizarse para encubrir actividades empresariales o profesionales que sí puedan interferir en el puesto público. Por ejemplo, gestionar bienes propios de forma ordinaria no es lo mismo que dirigir una empresa privada con actividad relacionada con las funciones públicas desempeñadas.

La creación literaria, artística, científica o técnica también suele quedar exceptuada cuando no deriva de una relación de empleo o prestación de servicios que interfiera con el puesto público. Esta excepción protege la libertad de creación y producción intelectual. No obstante, si esa actividad se convierte en una prestación profesional organizada, con dedicación relevante

o con relación directa con las funciones públicas, puede ser necesario analizarla desde el régimen general de compatibilidad.

La participación ocasional en cursos, conferencias, seminarios o actividades formativas puede estar exceptuada siempre que sea realmente ocasional y no afecte al horario ni al cumplimiento del puesto. Esta excepción tiene sentido porque el intercambio de conocimientos puede beneficiar al conjunto del sector público y a la formación profesional. En el ámbito sanitario, es frecuente que profesionales participen en actividades docentes o formativas. Para el personal administrativo, también puede darse participación en cursos sobre gestión sanitaria, atención al usuario, protección de datos o procedimiento administrativo.

La clave está en diferenciar lo ocasional de lo habitual. Una intervención puntual en una jornada no plantea los mismos problemas que una actividad docente continuada con horario fijo y retribución periódica. En este segundo caso, puede ser necesario solicitar compatibilidad. Por ello, no debe interpretarse la excepción de manera automática, sino atendiendo a la frecuencia, dedicación, remuneración y relación con el puesto público.

Las actividades exceptuadas tampoco autorizan el incumplimiento de otros deberes. Aunque una actividad no requiera autorización de compatibilidad, el empleado sigue obligado a respetar la confidencialidad, la imparcialidad, la jornada, el buen uso de recursos públicos y la prohibición de utilizar información obtenida por razón del puesto. Esto es especialmente importante en publicaciones, conferencias o actividades formativas relacionadas con el

ámbito de trabajo. El empleado puede compartir conocimientos profesionales, pero no datos reservados, información interna o circunstancias identificables de usuarios o pacientes.

En conclusión, la compatibilidad específica y las actividades exceptuadas muestran que el régimen de incompatibilidades no pretende aislar al empleado público de cualquier actividad externa. Su finalidad es impedir aquellas actividades que comprometan la dedicación, imparcialidad o independencia. El sistema permite actividades compatibles y exceptúa otras de bajo riesgo, pero siempre bajo la idea de que el puesto público no puede subordinarse a intereses privados o a una segunda actividad incompatible.

8.4. Aplicación al personal estatutario de los servicios de salud

El personal estatutario de los servicios de salud queda sometido al régimen general de incompatibilidades aplicable a los funcionarios públicos, con las normas específicas previstas en el Estatuto Marco. Esta regla confirma una idea central de toda la obra: el régimen estatutario sanitario no se sitúa fuera del empleo público, sino dentro de él, aunque con especialidades derivadas de la prestación sanitaria. En materia de incompatibilidades, esta conexión es especialmente clara.

La aplicación del régimen de incompatibilidades al personal estatutario responde a la necesidad de garantizar la objetividad, dedicación e imparcialidad de quienes trabajan en los servicios de salud. En el ámbito

sanitario, estas exigencias tienen una intensidad particular porque el personal puede intervenir directa o indirectamente en la atención a pacientes, en la gestión de información sanitaria, en la tramitación de procedimientos, en la organización de recursos o en la relación con proveedores y usuarios. Cualquier conflicto de intereses puede afectar a la confianza en el sistema.

El personal estatutario sanitario puede enfrentarse a situaciones de compatibilidad relacionadas con actividades docentes, investigadoras o asistenciales. La conexión entre sanidad, docencia e investigación es frecuente en el Sistema Nacional de Salud. Por ello, la normativa admite que la compatibilidad entre funciones sanitarias y docentes se rija por la legislación vigente aplicable. Esta previsión reconoce que la formación y la investigación pueden formar parte del desarrollo profesional sanitario, pero no elimina la necesidad de respetar límites y autorizaciones.

En el caso del personal estatutario de gestión y servicios, entre el que se incluye el personal de función administrativa, las situaciones de incompatibilidad pueden ser distintas. No suelen relacionarse con el ejercicio clínico, pero sí con actividades administrativas, atención al público, asesoramiento, gestión documental, protección de datos, servicios privados, gestorías, empresas proveedoras, aseguradoras o entidades vinculadas al sector sanitario. La compatibilidad debe analizarse teniendo en cuenta la función concreta desempeñada y la información a la que se tiene acceso.

Una actividad privada puede resultar incompatible para el personal administrativo sanitario si se relaciona directamente con los asuntos que

tramita o con la unidad donde presta servicios. Por ejemplo, podría existir conflicto si una persona que trabaja en gestión administrativa sanitaria presta servicios privados de asesoramiento a empresas o usuarios en materias vinculadas a expedientes que pasan por su unidad. También podría ser problemático que trabajara para una entidad privada que mantiene relaciones con el servicio de salud si su puesto público le permite acceder a información o intervenir en trámites relacionados.

La protección de datos de salud refuerza esta exigencia. El personal administrativo puede consultar agendas, listados, historias, citas, documentos o datos personales. Si desarrolla una actividad privada relacionada con pacientes, seguros, centros privados, gestión sanitaria o servicios similares, debe analizarse con especial cuidado si existe riesgo de utilización indebida de información. Aunque no se produzca una filtración efectiva, la mera posibilidad de conflicto puede justificar la denegación de la compatibilidad cuando afecte a la imparcialidad o a la confianza en el servicio.

El horario es otro elemento relevante. El personal estatutario debe cumplir la jornada que corresponda a su plaza, destino o unidad. Una actividad privada o pública adicional no puede interferir en esa jornada, en los descansos obligatorios ni en la disponibilidad exigida por la organización sanitaria. En determinados puestos, además, puede existir una mayor variabilidad horaria, turnos o necesidades de cobertura que dificulten la compatibilidad con una segunda actividad. La Administración debe valorar estas circunstancias antes de reconocerla.

La actividad privada tampoco puede desarrollarse en instalaciones sanitarias públicas ni utilizando medios del servicio. No se pueden emplear ordenadores, impresoras, teléfonos, documentación, sistemas de información, contactos profesionales o tiempo de trabajo para fines privados. Esta prohibición es especialmente importante en el personal administrativo, ya que gran parte de su actividad se desarrolla mediante sistemas informáticos y documentación sensible. El uso incorrecto de estos medios puede generar responsabilidad disciplinaria, incluso cuando la actividad externa no hubiera sido declarada incompatible en origen.

El reconocimiento de compatibilidad para personal estatutario debe solicitarse y resolverse conforme al procedimiento correspondiente. El empleado no debe iniciar la actividad si necesita autorización y no la ha obtenido. Tampoco puede entender que la falta de respuesta o la tolerancia informal equivalen automáticamente a compatibilidad. En una materia tan sensible, la seguridad jurídica exige resolución formal, con delimitación de la actividad autorizada y de las condiciones aplicables.

Desde la perspectiva del INGESA, el régimen de incompatibilidades tiene una clara dimensión práctica. El personal administrativo se encuentra en contacto con usuarios, datos, procedimientos y servicios que pueden tener conexión con actividades externas. Por ello, debe actuar con especial prudencia. Ante cualquier duda razonable, lo correcto es solicitar información o tramitar la correspondiente solicitud de compatibilidad, evitando situaciones que puedan ser interpretadas como conflicto de intereses.

La aplicación del régimen de incompatibilidades al personal estatutario permite observar una diferencia importante con el régimen funcionario general. La regla jurídica común es la misma, pero el entorno sanitario aumenta la sensibilidad de determinados riesgos. La información de salud, la atención a pacientes, la relación con servicios privados, la organización de citas y la gestión documental hacen que algunas actividades externas deban examinarse con mayor cautela. Esta especialidad no supone un trato más restrictivo sin justificación, sino una adaptación razonable a la naturaleza del servicio.

En definitiva, el personal estatutario de los servicios de salud se rige por el régimen general de incompatibilidades, pero su aplicación debe interpretarse desde la realidad sanitaria. Para el personal de función administrativa del INGESA, esta materia exige conocer los límites del segundo empleo, evitar conflictos de intereses, proteger la información y no utilizar la posición pública para fines privados. El cumplimiento de estas reglas refuerza la confianza en la Administración sanitaria y protege tanto al servicio como al propio empleado.

8.5. Altos cargos, conflictos de intereses y diferencias con el personal ordinario

El régimen de incompatibilidades del personal ordinario debe diferenciarse del régimen aplicable a los altos cargos. Aunque ambos sistemas comparten la finalidad de evitar conflictos de intereses y proteger la objetividad de la

actuación pública, su alcance, intensidad y fundamento no son idénticos. Los altos cargos ocupan posiciones de dirección política o administrativa superior, con capacidad de decisión estratégica, gestión de recursos, nombramientos, planificación y representación institucional. Por ello, se les exige un nivel reforzado de control.

El alto cargo no es simplemente un empleado público con mayor responsabilidad. Su posición se vincula a la dirección de órganos, organismos o entidades públicas, y sus decisiones pueden afectar de manera amplia al interés general. Por esta razón, su régimen jurídico presta especial atención a la idoneidad, la honorabilidad, la declaración de actividades, la declaración de bienes y derechos, la prevención de conflictos de intereses, las limitaciones posteriores al cese y el control por órganos específicos.

El conflicto de intereses aparece cuando los intereses personales, económicos o profesionales del alto cargo pueden influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones. Esta idea es más amplia que la incompatibilidad clásica. No exige necesariamente que se desempeñe una segunda actividad prohibida, sino que puede bastar con que exista una situación en la que el interés privado interfiera o pueda interferir en la decisión pública. La finalidad es evitar tanto el conflicto real como la apariencia razonable de conflicto.

La prevención del conflicto de intereses exige transparencia. Por ello, los altos cargos deben declarar actividades, bienes y derechos en los términos previstos por la normativa. Estas obligaciones permiten comprobar si existen relaciones, participaciones, intereses económicos o vínculos profesionales

que puedan afectar a sus decisiones. En el personal ordinario, también existe obligación de solicitar compatibilidad, pero el régimen de declaraciones y control de altos cargos suele ser más intenso por la posición que ocupan.

Otra diferencia importante se encuentra en las limitaciones tras el cese. Los altos cargos pueden quedar sometidos a restricciones para realizar determinadas actividades privadas durante un periodo posterior a abandonar el cargo, especialmente cuando esas actividades estén relacionadas con competencias ejercidas. Esta regla pretende evitar la llamada puerta giratoria, es decir, el paso inmediato desde una posición pública de decisión hacia una actividad privada beneficiada por la información, contactos o decisiones adoptadas durante el ejercicio del cargo.

En el personal ordinario, las incompatibilidades se centran sobre todo en la simultaneidad entre el puesto público y otra actividad. En los altos cargos, además, se controla de forma especial el antes, el durante y el después del ejercicio del cargo. Esto se debe a que su capacidad de influencia es mayor y a que sus decisiones pueden afectar a sectores económicos, entidades privadas, nombramientos, contratos o políticas públicas.

En el ámbito sanitario estatal, esta distinción puede resultar relevante para diferenciar al personal estatutario ordinario de quienes ocupan puestos directivos o altos cargos en estructuras ministeriales, organismos públicos o entidades del sector público estatal. El personal administrativo estatutario del INGESA se rige por el régimen ordinario de incompatibilidades como empleado público. En cambio, quienes ocupen altos cargos en órganos de

dirección quedan sujetos al régimen específico que corresponda por su posición institucional.

También debe diferenciarse entre alto cargo y puesto directivo o jefatura dentro de una institución sanitaria. No toda jefatura administrativa, dirección de unidad o puesto de responsabilidad equivale jurídicamente a un alto cargo. Puede tratarse de puestos de gestión interna sujetos al régimen ordinario del personal estatutario o funcionario. La calificación como alto cargo depende de la normativa aplicable y de la posición concreta dentro de la Administración General del Estado o del sector público estatal. Esta precisión evita extender indebidamente un régimen pensado para órganos superiores a todo puesto de responsabilidad.

No obstante, aunque un empleado no sea alto cargo, puede encontrarse en situaciones de conflicto de intereses. Por ejemplo, una persona que participa en un procedimiento, tramita documentación o informa sobre una materia en la que tiene interés personal debe abstenerse conforme a las reglas generales de imparcialidad. El conflicto de intereses no es exclusivo de los altos cargos, aunque en ellos reciba una regulación más intensa. Todo empleado público debe evitar intervenir en asuntos que puedan afectar a intereses propios o de personas vinculadas.

En el personal administrativo sanitario, los conflictos pueden aparecer en situaciones cotidianas. Puede ocurrir que el empleado tramite un asunto que afecta a un familiar, que acceda a información de una persona conocida, que intervenga en documentación relacionada con una entidad donde desarrolla

actividad privada o que reciba solicitudes de trato preferente. En estos casos, aunque no exista una incompatibilidad estructural, sí puede existir deber de abstención, deber de reserva o necesidad de comunicar la situación a los superiores.

La comparación entre el régimen ordinario y el de altos cargos muestra que ambos se apoyan en una misma lógica de integridad pública, pero con distinta intensidad. El personal ordinario debe evitar incompatibilidades, solicitar compatibilidad cuando proceda y abstenerse ante conflictos concretos. Los altos cargos, además, deben cumplir obligaciones reforzadas de declaración, control y limitación posterior al cese. Esta diferencia se justifica por el distinto nivel de responsabilidad y capacidad de influencia.

En conclusión, el régimen de incompatibilidades protege la objetividad del empleo público en todos sus niveles. En el régimen funcionario general, limita la acumulación de actividades y previene conflictos. En el régimen estatutario sanitario, aplica esos mismos principios a un entorno especialmente sensible por la información de salud, la atención a usuarios y la relación con servicios sanitarios. En el régimen de altos cargos, refuerza las obligaciones por la capacidad de decisión institucional. Para el personal de función administrativa del INGESA, la regla práctica es clara: la actividad pública debe desempeñarse con dedicación, imparcialidad y transparencia, evitando cualquier situación que pueda comprometer la confianza en el servicio sanitario público.

Capítulo 9. Representación sindical, participación y negociación colectiva

9.1. Derechos colectivos de los empleados públicos

Los derechos colectivos forman parte esencial del régimen jurídico del empleo público. Aunque la relación de servicio se manifiesta de manera individual entre cada empleado y la Administración, el personal público también actúa como colectivo profesional con intereses comunes. Estos intereses pueden referirse a las condiciones de trabajo, la jornada, las retribuciones, la prevención de riesgos, la formación, la carrera profesional, la igualdad, la conciliación, la movilidad, la organización de los servicios o la defensa de derechos laborales y profesionales. Por ello, el ordenamiento reconoce mecanismos de representación, participación y negociación colectiva.

En el régimen general del empleo público, los derechos colectivos permiten equilibrar la posición del empleado frente a la Administración. La Administración ocupa una posición organizativa fuerte, porque dirige los servicios, aprueba estructuras, asigna recursos, establece instrucciones y ejerce potestades públicas. Frente a ello, la representación colectiva permite que el personal participe en la defensa de sus condiciones profesionales y pueda intervenir, mediante los cauces legalmente previstos, en determinadas decisiones que afectan a su relación de servicio.

Entre los derechos colectivos más relevantes se encuentran la libertad sindical, la negociación colectiva, la representación, la participación

institucional, el derecho de reunión y el derecho de huelga. Cada uno cumple una función específica. La libertad sindical permite la afiliación, constitución y actividad de sindicatos. La negociación colectiva permite acordar o debatir condiciones de trabajo con la Administración. La representación permite elegir órganos que actúan en nombre del personal. La participación institucional facilita la presencia de organizaciones representativas en determinados órganos o mesas. El derecho de reunión permite deliberar colectivamente. El derecho de huelga permite ejercer una medida de presión en defensa de intereses profesionales, dentro de los límites legales.

Estos derechos no se ejercen de forma idéntica en todos los sectores del empleo público. El personal funcionario, el personal estatutario y el personal laboral tienen cauces de representación y negociación que comparten principios, pero que presentan diferencias. En el caso del personal funcionario y estatutario, la representación se articula principalmente a través de delegados de personal y juntas de personal. En el caso del personal laboral, los órganos representativos son los delegados de personal y los comités de empresa. Junto a estos órganos unitarios, actúa la representación sindical, mediante secciones sindicales y delegados sindicales.

La negociación colectiva en el empleo público presenta una particularidad importante respecto del sector privado. En una empresa privada, la negociación colectiva se desarrolla entre empresarios y representantes de los trabajadores en un marco de autonomía colectiva amplio. En el empleo público, sin embargo, la Administración negocia dentro de límites más intensos, porque debe respetar la ley, los presupuestos, la organización del

servicio público y las competencias de los órganos de gobierno. Por ello, no todas las materias pueden ser objeto de negociación en los mismos términos, ni todos los acuerdos tienen el mismo alcance.

La negociación colectiva no sustituye a la potestad de organización de la Administración. Esta idea es fundamental. La Administración conserva la capacidad de organizar sus servicios, aprobar plantillas, distribuir recursos y adoptar decisiones necesarias para el interés general. Sin embargo, cuando esas decisiones afectan a condiciones de trabajo, derechos del personal o materias legalmente negociables, deben seguirse los cauces de negociación o consulta correspondientes. Así se busca un equilibrio entre la eficacia administrativa y la participación del personal.

El derecho de reunión también tiene importancia en el empleo público. Permite que los empleados puedan reunirse para tratar cuestiones profesionales, sindicales o laborales. Este derecho se ejerce conforme a las reglas previstas, teniendo en cuenta la garantía del servicio y la correcta organización del centro. En el ámbito sanitario, la reunión debe compatibilizarse con la continuidad de la atención, la presencia mínima necesaria y la actividad de las unidades.

El derecho de huelga presenta una especialidad evidente en los servicios públicos esenciales. La huelga es un derecho fundamental, pero su ejercicio puede quedar condicionado por la necesidad de garantizar servicios mínimos cuando se afectan servicios esenciales para la comunidad. La sanidad es uno de los ámbitos donde esta cuestión adquiere mayor relevancia, porque una

interrupción total del servicio podría perjudicar derechos básicos de los usuarios. Por ello, el ejercicio del derecho de huelga en instituciones sanitarias debe compatibilizarse con la atención imprescindible a la población.

En el caso del personal estatutario de los servicios de salud, los derechos colectivos deben entenderse desde esta doble dimensión. Por una parte, el personal estatutario tiene derecho a la representación, participación y negociación colectiva como parte del empleo público. Por otra, esos derechos se ejercen en un entorno sanitario donde la continuidad del servicio y la atención a pacientes tienen un peso específico. Esta circunstancia no elimina los derechos colectivos, pero exige una aplicación ordenada y compatible con la naturaleza del servicio.

Para el personal que desempeña la función administrativa en el INGESA, los derechos colectivos tienen una importancia práctica clara. Este personal participa en procesos electorales, puede afiliarse a sindicatos, puede ser representado por órganos unitarios y sindicales, puede estar afectado por pactos o acuerdos, y puede ejercer derechos de reunión o participación. Además, muchas de sus condiciones laborales, como jornada, permisos, movilidad, formación, prevención de riesgos o sistemas de organización del trabajo, pueden ser objeto de negociación o tratamiento colectivo.

En definitiva, los derechos colectivos permiten que el empleo público no se configure solo como una relación individual y jerárquica. Introducen cauces de participación, defensa y diálogo. En el régimen funcionario general y en el régimen estatutario sanitario, estos derechos cumplen una función semejante,

aunque su ejercicio se adapta al tipo de personal y al servicio público concreto. En el ámbito sanitario, la representación y la negociación deben articularse siempre con especial atención a la continuidad del servicio y a la protección de los usuarios.

9.2. Representación del personal funcionario y estatutario

La representación del personal funcionario y estatutario se articula mediante órganos unitarios que actúan en nombre del conjunto del personal incluido en su ámbito de representación. Esta representación se diferencia de la representación sindical, porque no depende directamente de la afiliación a un sindicato concreto, sino de la elección realizada por el personal. Su finalidad es permitir que los empleados públicos cuenten con representantes que intervengan en la defensa de sus intereses profesionales y participen en determinados asuntos que afectan a sus condiciones de trabajo.

En el régimen general del empleo público, los órganos de representación del personal funcionario son los delegados de personal y las juntas de personal. La existencia de uno u otro órgano depende del número de funcionarios en la unidad electoral correspondiente. Los delegados de personal representan al personal en ámbitos de menor tamaño, mientras que las juntas de personal actúan en unidades con mayor número de empleados. Esta estructura permite adaptar la representación al volumen de personal existente en cada Administración, organismo o centro.

Los delegados de personal ejercen funciones representativas en nombre del personal que los ha elegido. Su papel es especialmente importante en centros o unidades donde no existe una junta de personal por no alcanzarse el número necesario de empleados. Aunque su número sea menor, sus funciones responden a la misma lógica: canalizar las demandas del personal, recibir información, formular propuestas, vigilar el cumplimiento de la normativa y participar en cuestiones que afectan a las condiciones de trabajo.

Las juntas de personal son órganos colegiados de representación. Su composición depende del número de empleados incluidos en el ámbito electoral. Al actuar como órgano colegiado, sus decisiones se adoptan conforme a reglas internas de funcionamiento y sus representantes pueden organizarse para ejercer de manera más eficaz sus funciones. Las juntas de personal tienen un papel relevante en Administraciones y servicios con plantillas amplias, porque permiten una representación más estructurada y plural.

Entre las funciones de estos órganos se encuentra recibir información sobre la política de personal, emitir informes en determinadas materias, vigilar el cumplimiento de las normas sobre condiciones de trabajo, seguridad y salud, igualdad y derechos del personal, colaborar con la Administración en medidas de mejora y trasladar las reclamaciones o propuestas de los empleados. Su función no es sustituir a la Administración ni dirigir el servicio, sino representar al personal dentro de los cauces previstos.

Los representantes del personal cuentan con garantías para poder ejercer sus funciones. Estas garantías son necesarias porque la representación implica, en ocasiones, formular críticas, reclamaciones o propuestas frente a la propia Administración. Entre ellas se encuentran la protección frente a actuaciones discriminatorias por razón de su actividad representativa, el derecho a un crédito horario para ejercer sus funciones, la prioridad de permanencia en determinados supuestos y el derecho a recibir información necesaria para el desempeño de su labor. Sin estas garantías, la representación podría quedar vacía de contenido.

El personal estatutario de los servicios de salud participa de esta misma lógica representativa. Aunque su régimen jurídico sea especial, su representación unitaria se aproxima a la del personal funcionario. El personal estatutario no se representa mediante comités de empresa, salvo que se trate de personal laboral, sino mediante los órganos que corresponden al personal funcionario y estatutario. Esta distinción es importante porque en el ámbito sanitario pueden convivir distintos tipos de personal, y cada uno se rige por el cauce representativo que le corresponde.

En los servicios de salud, la representación del personal estatutario tiene una importancia especial por la complejidad de las plantillas. En un mismo ámbito pueden coexistir personal sanitario, personal de gestión y servicios, personal fijo, personal temporal, personal en distintas categorías y personal con condiciones de jornada diferentes. Los órganos representativos deben canalizar intereses diversos y, en ocasiones, equilibrar demandas que no son

idénticas entre categorías profesionales. La representación del personal administrativo estatutario forma parte de esta pluralidad.

La representación del personal estatutario permite abordar cuestiones como jornada, permisos, movilidad, provisión de plazas, carrera profesional, prevención de riesgos, formación, condiciones de trabajo, organización de turnos, atención continuada y medidas de igualdad. En el caso del personal administrativo, también pueden ser relevantes asuntos relacionados con cargas de trabajo, atención al usuario, sistemas informáticos, distribución de tareas, protección frente a agresiones verbales, ergonomía, digitalización o formación en protección de datos.

El procedimiento electoral es el cauce mediante el cual se eligen los representantes. Debe garantizar la participación del personal, la publicidad del proceso, la constitución de mesas electorales, la presentación de candidaturas, la votación, el escrutinio y la proclamación de resultados. La limpieza del procedimiento electoral resulta esencial para legitimar a los representantes y asegurar que actúan con respaldo del personal. La existencia de candidaturas sindicales no convierte a estos órganos en representación sindical estricta, porque su mandato deriva de la elección por el conjunto del personal del ámbito correspondiente.

En el ámbito del INGESA, la representación del personal funcionario y estatutario debe adaptarse a la estructura de sus centros y unidades. El personal que desempeña la función administrativa puede participar como elector y, si reúne los requisitos, como elegible. Esto le permite intervenir de

forma indirecta o directa en la defensa de sus condiciones profesionales. Para este personal, conocer la diferencia entre órganos unitarios y representación sindical resulta útil, porque ambas vías pueden actuar de manera complementaria, pero no son idénticas.

En conclusión, la representación del personal funcionario y estatutario constituye un mecanismo básico de participación en el empleo público. Permite que el personal tenga voz colectiva ante la Administración y que exista un cauce estable para tratar cuestiones laborales y profesionales. En el régimen estatutario sanitario, esta representación se integra en un entorno especialmente complejo, donde la pluralidad de categorías y la continuidad del servicio sanitario exigen órganos representativos capaces de actuar con responsabilidad y conocimiento del funcionamiento real de los centros.

9.3. Representación del personal laboral: comités de empresa y delegados de personal

La representación del personal laboral presenta una configuración distinta a la del personal funcionario y estatutario. Aunque todo el personal presta servicios en el sector público, la naturaleza de la relación jurídica condiciona los órganos de representación. El personal laboral se rige por el Derecho del Trabajo y, en materia representativa, por las reglas propias del Estatuto de los Trabajadores. Por ello, sus órganos de representación son los delegados de personal y los comités de empresa.

Los delegados de personal representan a los trabajadores en empresas o centros de trabajo con plantillas más reducidas. Su función es actuar como representantes unitarios del personal laboral, con competencias de información, consulta, vigilancia y defensa de intereses laborales. La figura es semejante en finalidad a la de los delegados de personal del ámbito funcionarial, pero su régimen jurídico procede del Derecho laboral y se aplica al personal vinculado mediante contrato de trabajo.

El comité de empresa es el órgano representativo y colegiado del conjunto de los trabajadores en centros de trabajo o empresas que alcanzan el número de empleados exigido legalmente. Su composición depende del volumen de plantilla. Actúa como órgano colectivo, con capacidad para recibir información, emitir informes, participar en consultas, vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y ejercer acciones en defensa de los trabajadores. En el sector público, los comités de empresa representan al personal laboral de la Administración, no al personal funcionario ni al estatutario.

Esta distinción resulta especialmente importante en el ámbito sanitario. En una institución sanitaria pueden coexistir personas con vínculo estatutario, funcionarial y laboral. Sin embargo, no todas se representan a través del mismo órgano. El personal estatutario se integra en los órganos de representación correspondientes al personal funcionario y estatutario. El personal laboral se representa mediante delegados de personal o comités de empresa. Confundir estos cauces puede generar errores importantes, especialmente en el estudio de procesos selectivos o en la interpretación de derechos colectivos.

Los comités de empresa y delegados de personal del personal laboral tienen competencias propias. Entre ellas se encuentran recibir información sobre la evolución de la plantilla, la contratación, la organización del trabajo, la prevención de riesgos, la aplicación de convenios, la igualdad y otras materias laborales. También pueden emitir informes en determinados supuestos, participar en procedimientos de consulta y ejercer acciones administrativas o judiciales en defensa de los trabajadores. Su actuación se enmarca en la relación laboral, no en la relación estatutaria o funcionarial.

Las garantías de los representantes laborales son esenciales para asegurar el ejercicio real de la representación. Incluyen protección frente al despido o sanción por razón de su actividad representativa, prioridad de permanencia en determinados supuestos, crédito horario, libertad de expresión en materias representativas y derecho a distribuir información laboral. Estas garantías buscan evitar represalias y permitir que los representantes actúen con independencia.

El procedimiento electoral del personal laboral también presenta reglas propias. Se basa en la promoción de elecciones, constitución de mesas electorales, elaboración del censo, presentación de candidaturas, votación, escrutinio y proclamación de representantes. En este proceso, las organizaciones sindicales suelen tener un papel destacado, ya que pueden presentar candidaturas, aunque los órganos elegidos representan al conjunto del personal laboral del ámbito correspondiente, no solo a las personas afiliadas a un sindicato.

En comparación con el personal funcionario y estatutario, el personal laboral tiene una representación más cercana al modelo clásico de empresa. El comité de empresa es una figura propia del Derecho laboral. Por eso, aunque pueda existir en una Administración pública, no debe trasladarse automáticamente al personal estatutario. Esta diferencia es especialmente relevante en los servicios de salud, donde la palabra “empresa” puede inducir a confusión. Una institución sanitaria pública puede tener comité de empresa para su personal laboral, pero el personal estatutario no queda representado por ese comité.

La representación laboral también puede coexistir con la representación sindical. Un trabajador laboral puede estar representado por el comité de empresa y, al mismo tiempo, formar parte de una sección sindical o estar afiliado a un sindicato. La representación unitaria y la sindical son planos diferentes. La primera deriva de la elección por el conjunto de trabajadores. La segunda deriva del derecho de libertad sindical y de la organización sindical correspondiente. Esta diferencia también existe en el ámbito funcionario y estatutario.

Para el personal administrativo del INGESA, conocer esta distinción tiene una utilidad práctica y formativa. Aunque el personal estatutario de función administrativa no se representa mediante comité de empresa, puede compartir espacio de trabajo con personal laboral que sí tenga ese cauce representativo. Además, en los temarios de empleo público suele incluirse la referencia a comités de empresa y delegados de personal, por lo que conviene

entender a qué tipo de personal se aplican y qué diferencias tienen respecto de juntas de personal y delegados de personal del ámbito funcional.

La comparación permite concluir que la representación del personal laboral y la del personal funcionario o estatutario comparten una finalidad común: defender intereses colectivos y participar en determinadas cuestiones laborales o profesionales. Sin embargo, se diferencian por su fundamento jurídico, sus órganos y su ámbito subjetivo. El personal laboral se representa conforme al Estatuto de los Trabajadores. El personal funcionario y estatutario se representa conforme al EBEP y a la normativa específica de empleo público.

En definitiva, los comités de empresa y delegados de personal son órganos esenciales para el personal laboral, pero no deben confundirse con los órganos de representación del personal estatutario. En una obra comparativa como esta, la distinción permite entender mejor la diversidad del empleo público y evita aplicar de forma incorrecta instituciones propias de un régimen a otro distinto.

9.4. Secciones sindicales y delegados sindicales

La representación sindical se apoya en el derecho fundamental de libertad sindical. A diferencia de la representación unitaria, que actúa en nombre del conjunto del personal de un ámbito determinado, la representación sindical se vincula a la actividad de los sindicatos y a las personas afiliadas o

representadas por ellos. Esta distinción es básica para comprender el funcionamiento de la representación en el empleo público y en el ámbito sanitario.

Las secciones sindicales son estructuras organizativas del sindicato dentro de un centro de trabajo, Administración, organismo o ámbito de actuación. Permiten que el sindicato desarrolle actividad interna, canalice información, organice a sus afiliados, participe en elecciones, difunda propuestas y defienda intereses profesionales. Su existencia se relaciona con el derecho de los trabajadores y empleados públicos a sindicarse libremente y a desarrollar actividad sindical en el lugar de trabajo.

Los delegados sindicales son representantes de las secciones sindicales cuando se cumplen los requisitos legalmente previstos. Su función es representar al sindicato en el ámbito correspondiente y actuar como interlocutores ante la Administración o la empresa pública. No deben confundirse con los delegados de personal. El delegado de personal es un representante unitario elegido por el conjunto del personal. El delegado sindical representa a una organización sindical. Ambas figuras pueden coincidir en una misma persona, pero jurídicamente responden a fundamentos distintos.

Las secciones sindicales y los delegados sindicales tienen derechos y garantías dirigidos a facilitar su actividad. Entre ellos pueden encontrarse el derecho a difundir información sindical, recibir determinada documentación, asistir a reuniones en los términos previstos, utilizar tableros o medios de

comunicación sindical, recaudar cuotas, convocar reuniones y ejercer funciones de representación. Los delegados sindicales pueden contar con garantías semejantes a las de los representantes unitarios cuando la normativa lo reconoce.

La actividad sindical cumple una función esencial en el empleo público. Permite organizar colectivamente intereses profesionales, participar en procesos electorales, formar parte de mesas de negociación, promover acuerdos, defender derechos, formular propuestas y ejercer presión legítima cuando se considera necesario. En el sector público, los sindicatos tienen un papel especialmente relevante porque muchas condiciones de trabajo no se negocian individualmente, sino a través de cauces colectivos.

En el ámbito sanitario, la actividad sindical se desarrolla en un entorno plural y complejo. Los servicios de salud agrupan categorías muy distintas, como personal médico, enfermería, técnicos, celadores, personal administrativo, personal de mantenimiento y otros colectivos de gestión y servicios. Cada grupo puede tener intereses específicos, pero todos forman parte de una misma organización sanitaria. La acción sindical debe ser capaz de abordar problemas comunes, como jornada, retribuciones, plantilla, carrera profesional, movilidad o prevención de riesgos, y también problemas particulares de cada categoría.

Para el personal administrativo estatutario, la representación sindical puede ser relevante en cuestiones como cargas de trabajo, cobertura de plazas, procesos selectivos, movilidad, promoción interna, formación, atención al

usuario, riesgos psicosociales, agresiones verbales, digitalización de procedimientos o protección de datos. Estos asuntos no siempre reciben la misma visibilidad que los problemas asistenciales, pero afectan directamente al funcionamiento de los centros sanitarios y a las condiciones de trabajo del personal de gestión y servicios.

La libertad sindical incluye el derecho a afiliarse y a no afiliarse. Esta doble dimensión es importante. El empleado público puede integrarse en un sindicato si lo desea, pero no puede ser obligado a hacerlo. Tampoco puede ser discriminado por estar afiliado, por no estarlo o por participar en actividad sindical legítima. La neutralidad de la Administración frente a la libertad sindical es una garantía esencial para preservar la pluralidad y evitar presiones indebidas.

La actividad sindical debe ejercerse dentro de los límites legales. La libertad sindical no autoriza el incumplimiento de deberes profesionales, la vulneración de la confidencialidad, el uso indebido de información reservada o la alteración injustificada del servicio. En el ámbito sanitario, esta limitación tiene especial relevancia. La acción sindical puede ser firme y crítica, pero debe respetar la protección de datos, la intimidad de pacientes y la continuidad de servicios esenciales.

Los delegados sindicales también pueden intervenir como interlocutores en conflictos colectivos, reclamaciones, reuniones con la Administración o procesos de negociación. Su papel puede resultar especialmente importante cuando existen problemas organizativos o condiciones laborales que afectan

a un grupo amplio de personal. En estos casos, la representación sindical permite canalizar las demandas de manera ordenada y evitar que cada empleado deba actuar individualmente.

La relación entre representación sindical y representación unitaria puede ser de colaboración, pero también de diferenciación. Los sindicatos suelen presentar candidaturas a las elecciones de órganos unitarios, por lo que las juntas de personal o comités de empresa pueden estar integrados por representantes vinculados a sindicatos. Sin embargo, el órgano unitario representa al conjunto del personal, mientras que la sección sindical representa a su sindicato. Esta diferencia debe mantenerse para comprender correctamente sus funciones.

En el ámbito del INGESA, las secciones sindicales y delegados sindicales forman parte de la estructura de participación del personal. Su actuación puede incidir en la negociación de condiciones, en la defensa de derechos y en la canalización de demandas del personal estatutario. Para el personal de función administrativa, conocer estas figuras permite identificar los cauces adecuados para formular consultas, trasladar problemas colectivos o participar en la vida representativa del centro.

En conclusión, la representación sindical complementa a la representación unitaria. Mientras que esta última se basa en la elección por el conjunto del personal, la representación sindical se apoya en la libertad de organización sindical. Ambas son necesarias para garantizar una participación real del personal en el empleo público. En el ámbito sanitario, su importancia se

refuerza por la complejidad de las plantillas y por la necesidad de equilibrar derechos profesionales, organización del servicio y atención a la ciudadanía.

9.5. Negociación colectiva y participación institucional en los servicios de salud

La negociación colectiva en el empleo público es el cauce mediante el cual la Administración y las organizaciones representativas del personal tratan las condiciones de trabajo y otras materias que afectan a los empleados públicos. En el régimen general, el EBEP reconoce el derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional, aunque lo configura de manera adaptada a la naturaleza pública de la Administración. Esta adaptación es necesaria porque la Administración no actúa como un empresario privado ordinario, sino como poder público sometido a la ley, al presupuesto y al interés general.

La negociación colectiva del personal funcionario y estatutario se desarrolla principalmente a través de mesas de negociación. Estas mesas permiten la participación de las organizaciones sindicales representativas y de la Administración en materias que afectan a las condiciones de trabajo. Entre las materias negociables pueden encontrarse la aplicación de retribuciones complementarias, los criterios generales sobre ofertas de empleo público, acceso, carrera, provisión, clasificación de puestos, formación, prevención de riesgos laborales, calendario laboral, jornada, permisos, movilidad, planes de igualdad y otras cuestiones previstas legalmente.

No todas las materias son negociables. Quedan fuera de la negociación aquellas decisiones que correspondan exclusivamente a la potestad de organización de la Administración cuando no tengan repercusión sobre condiciones de trabajo, la regulación del ejercicio de derechos de los ciudadanos, los procedimientos administrativos, la determinación de condiciones de trabajo del personal directivo o las potestades públicas que no puedan ser objeto de pacto. Esta delimitación evita confundir negociación colectiva con cogobierno de la Administración.

Los resultados de la negociación pueden adoptar la forma de pactos y acuerdos. Los pactos suelen referirse a materias competencia del órgano administrativo que los suscribe y tienen aplicación directa en su ámbito. Los acuerdos pueden requerir aprobación expresa y formal por los órganos de gobierno competentes cuando versan sobre materias que exceden la competencia directa de quienes negocian. Esta diferencia es importante porque en el empleo público no basta con alcanzar un consenso negociador si la materia requiere aprobación por el órgano correspondiente.

En el régimen estatutario sanitario, la negociación colectiva adquiere una importancia especial por la complejidad de las condiciones de trabajo en los servicios de salud. La jornada, la atención continuada, los turnos, la movilidad, la carrera profesional, la promoción interna, la provisión de plazas, la formación continuada, la prevención de riesgos, la cobertura de plantillas y la organización de servicios tienen una incidencia directa en el personal y en la calidad del servicio. Por ello, la negociación colectiva permite canalizar la

participación del personal en materias que afectan al funcionamiento diario de los centros.

El Estatuto Marco reconoce la representación, participación y negociación colectiva del personal estatutario, remitiendo al marco general del empleo público y estableciendo especialidades propias. Esta fórmula confirma que el personal estatutario participa del sistema común, pero con adaptación sanitaria. Las mesas de negociación en los servicios de salud permiten abordar cuestiones específicas del personal estatutario, incluidas las que afectan al personal sanitario y al personal de gestión y servicios.

La participación institucional también desempeña una función importante. Permite que las organizaciones representativas intervengan en determinados órganos, foros o procedimientos donde se tratan cuestiones generales del empleo público o del sistema sanitario. Esta participación no siempre tiene naturaleza negociadora estricta, pero facilita la presencia de la representación del personal en espacios de diálogo, consulta o seguimiento. En los servicios de salud, puede resultar útil para tratar planes de recursos humanos, medidas de igualdad, estrategias de prevención de riesgos, formación o cambios organizativos.

En el ámbito sanitario, la negociación colectiva debe equilibrar intereses diversos. El personal tiene derecho a defender sus condiciones de trabajo. La Administración debe garantizar la continuidad del servicio sanitario. Los usuarios tienen derecho a recibir atención adecuada. Estos tres planos deben convivir. Por ejemplo, una negociación sobre jornada o turnos no puede

atender únicamente a la preferencia del personal ni únicamente a la conveniencia organizativa, sino que debe buscar una solución compatible con el descanso, la conciliación, la cobertura del servicio y la atención a la población.

Para el personal de función administrativa del INGESA, la negociación colectiva puede incidir en múltiples aspectos. Puede afectar a la jornada, los horarios, los permisos, la movilidad, la promoción interna, la formación, la prevención de riesgos, los sistemas de atención al usuario, la digitalización, los criterios de cobertura de plazas y la organización de unidades administrativas. Aunque en ocasiones el debate sanitario se centra en profesiones asistenciales, el personal administrativo también forma parte del personal estatutario y sus condiciones deben ser consideradas dentro de la negociación.

Una cuestión especialmente relevante es la prevención de riesgos laborales. En el personal administrativo sanitario pueden existir riesgos ergonómicos, visuales, psicosociales y relacionados con la atención directa a usuarios en situaciones de tensión. La negociación y participación en esta materia permite identificar problemas y proponer medidas preventivas. La mejora de las condiciones de trabajo administrativas también repercute en la calidad del servicio ofrecido a los usuarios.

La negociación colectiva también puede influir en los procesos de cambio organizativo. La implantación de nuevos sistemas informáticos, la reorganización de unidades, la modificación de horarios de atención, la

digitalización de expedientes o la redistribución de funciones pueden afectar al personal administrativo. Cuando estos cambios inciden en condiciones de trabajo, resulta necesario activar los cauces de información, consulta o negociación que correspondan. De esta forma se evita que la reorganización se produzca de forma unilateral sin valorar sus efectos sobre el personal.

La comparación con el régimen funcionario general permite apreciar que la negociación colectiva del personal estatutario comparte el mismo fundamento, pero se aplica en un entorno más condicionado por la continuidad sanitaria. En la Administración general, la negociación puede referirse a condiciones administrativas ordinarias. En los servicios de salud, muchas materias tienen además impacto en la asistencia, en la atención al usuario y en la organización de centros con actividad continuada. Esta diferencia exige una negociación especialmente responsable.

En conclusión, la representación sindical, la participación institucional y la negociación colectiva son instrumentos esenciales para ordenar las relaciones entre la Administración sanitaria y su personal. Permiten canalizar demandas, mejorar condiciones de trabajo, prevenir conflictos y adaptar la organización a las necesidades reales del servicio. En el ámbito del INGESA, estos mecanismos resultan especialmente importantes para el personal estatutario, incluido el personal que desempeña funciones administrativas. Su correcta utilización refuerza la calidad del empleo público, la transparencia organizativa y el funcionamiento equilibrado de los servicios de salud.

Capítulo 10. Síntesis comparativa final

10.1. Elementos comunes entre el régimen funcionario general y el régimen estatutario

El análisis desarrollado a lo largo de la obra permite comprobar que el régimen funcionario general y el régimen del personal estatutario de los servicios de salud no son dos realidades completamente separadas. Ambos forman parte del empleo público y comparten una misma base jurídica, organizativa y finalista. La diferencia principal no se encuentra en los principios que los inspiran, sino en la manera en que esos principios se concretan en cada ámbito. El régimen funcionario general actúa como marco común de referencia, mientras que el régimen estatutario adapta ese marco a las necesidades propias del sistema sanitario público.

El primer elemento común es el servicio al interés general. Tanto el personal funcionario como el personal estatutario prestan servicios para una Administración pública y participan en el cumplimiento de fines públicos. Esta idea condiciona toda la relación de servicio. El empleado público no actúa en beneficio propio ni de intereses particulares, sino en el marco de una organización orientada a garantizar derechos, prestar servicios y responder a necesidades colectivas. En el caso del personal estatutario sanitario, ese interés general se concreta en la protección de la salud y en el funcionamiento adecuado de los centros e instituciones sanitarias.

También son comunes los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y responsabilidad. Todo empleado público debe actuar conforme al ordenamiento jurídico, sin arbitrariedad y con sujeción a las instrucciones legítimas recibidas. La objetividad exige que las decisiones y actuaciones se fundamenten en criterios profesionales y normativos. La imparcialidad obliga a evitar favoritismos, discriminaciones o conflictos de intereses. La responsabilidad implica que el empleado debe responder cuando incumple los deberes propios de su relación de servicio. Estos principios tienen una presencia transversal en todos los capítulos de la obra.

El acceso al empleo público constituye otro punto de coincidencia esencial. Tanto en el régimen funcionario general como en el estatutario sanitario deben respetarse los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. La Administración no puede seleccionar a su personal de manera arbitraria, sino mediante procedimientos objetivos, transparentes y abiertos a quienes cumplan los requisitos exigidos. Esta exigencia se aplica tanto al acceso a cuerpos y escalas funcionariales como a la cobertura de plazas estatutarias en los servicios de salud. En ambos casos, la selección se justifica por la necesidad de incorporar personal cualificado para el desempeño de funciones públicas.

Los derechos individuales muestran también una base compartida. El personal funcionario y el personal estatutario tienen derecho al desempeño efectivo de sus funciones, a la formación, a la carrera profesional, a la promoción, a la percepción de retribuciones, a la seguridad y salud laboral, a la conciliación, al respeto de su dignidad y a la protección frente a situaciones

de discriminación o acoso. Estos derechos conforman el núcleo básico de la posición jurídica del empleado público. La diferencia no está en su existencia, sino en la forma concreta en que se desarrollan según el régimen aplicable.

Lo mismo ocurre con los deberes. Ambos colectivos deben actuar con diligencia, respeto, confidencialidad, obediencia a las instrucciones legítimas, corrección en el trato, uso adecuado de los recursos públicos y cumplimiento de la jornada. Estos deberes no son simples exigencias internas de organización, sino garantías del buen funcionamiento de la Administración. En el ámbito sanitario, algunos de estos deberes adquieren una mayor intensidad, pero su fundamento es común al conjunto del empleo público.

El régimen disciplinario presenta igualmente una estructura semejante. En ambos modelos existe una potestad disciplinaria de la Administración, una clasificación de infracciones, un catálogo de sanciones, unos criterios de graduación y un procedimiento con garantías. La Administración puede exigir responsabilidad cuando se incumplen los deberes de la relación de servicio, pero debe hacerlo conforme a los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, culpabilidad, audiencia y motivación. Esta base común protege tanto el funcionamiento del servicio público como los derechos del propio empleado.

El régimen de incompatibilidades también responde a una lógica compartida. Todo empleado público debe evitar situaciones que comprometan su dedicación, imparcialidad o independencia. La posibilidad de desarrollar actividades públicas o privadas adicionales está sujeta a límites, autorización

o reconocimiento de compatibilidad cuando proceda. La finalidad es impedir conflictos de intereses y garantizar que el puesto público no se utilice para fines particulares. Esta regla se aplica al personal funcionario y al estatutario, aunque en el ámbito sanitario el análisis de compatibilidad puede ser más sensible por el tipo de información y relaciones que se manejan.

Finalmente, los derechos colectivos constituyen otro elemento común. El personal funcionario y el personal estatutario tienen reconocidos derechos de representación, negociación colectiva, participación institucional, libertad sindical, reunión y huelga. Estos derechos permiten canalizar intereses profesionales, defender condiciones de trabajo y participar en materias que afectan al empleo público. En los servicios de salud, su ejercicio debe compatibilizarse con la continuidad asistencial, pero no por ello pierde su naturaleza de derecho colectivo.

En definitiva, el régimen funcionario general y el régimen estatutario sanitario comparten una base sólida. Ambos pertenecen al empleo público, ambos se orientan al interés general y ambos se someten a principios comunes. Esta coincidencia permite entender el Estatuto Marco no como una norma desconectada del sistema general, sino como una regulación especial integrada en el marco del empleo público.

10.2. Especialidades propias del personal estatutario sanitario

Junto a los elementos comunes, el régimen estatutario sanitario presenta especialidades que justifican su regulación propia. Estas especialidades no son accesorias, sino que responden a la naturaleza del servicio sanitario público. Los servicios de salud tienen una organización compleja, con centros asistenciales, unidades administrativas, personal sanitario, personal de gestión y servicios, atención continuada, información especialmente sensible y necesidad de garantizar la continuidad de la atención. Por ello, el régimen jurídico del personal que trabaja en este ámbito debe adaptarse a esa realidad.

La primera especialidad se encuentra en la propia naturaleza del personal estatutario. Aunque comparte rasgos con el personal funcionario, no se identifica plenamente con él. Su relación es estatutaria y se regula por una norma específica, el Estatuto Marco. Esta norma configura un régimen propio para el personal que presta servicios en los centros e instituciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud. De este modo, el personal estatutario se sitúa dentro del empleo público, pero con una identidad jurídica diferenciada.

Otra especialidad relevante es la organización por categorías y plazas estatutarias. En el régimen funcionario general se habla habitualmente de cuerpos, escalas y puestos de trabajo. En el régimen estatutario sanitario adquieren especial importancia la categoría y la plaza. Esta diferencia afecta al acceso, a la provisión, a la movilidad y a la carrera profesional. El personal estatutario no se integra simplemente en un puesto administrativo común, sino

en una plaza vinculada a una categoría profesional dentro de un servicio de salud.

Esta estructura tiene consecuencias prácticas. La selección del personal estatutario se dirige a la cobertura de plazas de una categoría determinada. La movilidad se articula en torno a plazas, centros, instituciones sanitarias y servicios de salud. La promoción interna permite acceder a otras categorías. La promoción interna temporal permite desempeñar provisionalmente funciones de otra categoría sin consolidarla. Todo ello muestra que la lógica estatutaria no puede explicarse únicamente con las categorías propias de la función pública general.

La carrera profesional del personal estatutario también presenta una configuración propia. En el régimen general, la carrera se relaciona con la progresión en cuerpos, escalas, grados, niveles y puestos. En el ámbito estatutario, la carrera profesional se vincula al desarrollo profesional dentro de los servicios de salud, al reconocimiento de experiencia, conocimientos, formación, competencias y cumplimiento de objetivos. Aunque esta carrera suele asociarse con mayor frecuencia al personal sanitario, también tiene relevancia para el personal de gestión y servicios cuando así se establece.

La jornada constituye otra materia donde se aprecia claramente la especialidad sanitaria. Los servicios de salud requieren una organización capaz de garantizar la atención ordinaria y, en muchos casos, la atención continuada. Esto puede implicar turnos, jornadas especiales, descansos específicos, atención en horarios amplios y mecanismos de cobertura de

necesidades. Aunque el personal administrativo no siempre esté sometido a las mismas exigencias que el personal asistencial, forma parte de una estructura donde la continuidad del servicio condiciona la planificación del trabajo.

Las retribuciones del personal estatutario también se adaptan a la organización sanitaria. Comparten con el régimen general la distinción entre retribuciones básicas y complementarias, pero incorporan conceptos relacionados con las condiciones propias de la prestación sanitaria, como la atención continuada, la responsabilidad, la dedicación, la dificultad técnica o la organización específica de los centros. Esta estructura permite reconocer la diversidad de funciones y condiciones existentes dentro de los servicios de salud.

El deber de confidencialidad es una de las especialidades más importantes. Todo empleado público está obligado a guardar reserva sobre la información conocida por razón de su puesto, pero en el ámbito sanitario esta obligación adquiere una intensidad superior. Los datos de salud forman parte de la esfera más íntima de la persona. El personal estatutario, incluido el personal administrativo, puede acceder a citas, agendas, documentación clínica, datos identificativos, informes, solicitudes y otra información sensible. Por ello, la confidencialidad no es un deber genérico, sino una exigencia central del trabajo sanitario.

También es especial la relación con los usuarios. En la Administración general, el personal debe atender a la ciudadanía con respeto y corrección.

En el ámbito sanitario, esa atención se dirige muchas veces a personas en situación de enfermedad, preocupación, dependencia o vulnerabilidad. Esta circunstancia exige una actitud especialmente cuidadosa, empática y diligente. La función administrativa sanitaria no es una actividad neutra, ya que puede influir en la experiencia del paciente, en el acceso al servicio y en la continuidad de la atención.

La movilidad del personal estatutario presenta igualmente particularidades. La movilidad voluntaria, la movilidad por razón del servicio, las comisiones de servicio y los procedimientos de redistribución de efectivos se aplican en un entorno donde la distribución de plazas afecta al funcionamiento de centros sanitarios. La Administración sanitaria debe atender a las necesidades de cobertura, a la planificación de plantillas y a la continuidad del servicio. Por ello, la movilidad estatutaria combina intereses profesionales del personal con exigencias organizativas especialmente intensas.

En materia de representación y negociación colectiva, el personal estatutario comparte derechos con el resto del empleo público, pero su ejercicio se adapta a los servicios de salud. La negociación sobre jornada, turnos, carrera profesional, movilidad, provisión de plazas, prevención de riesgos, plantillas o formación tiene una repercusión directa en la organización sanitaria. Por eso, la participación colectiva en este ámbito exige equilibrar los derechos del personal con la garantía de la atención sanitaria.

En resumen, las especialidades del régimen estatutario no son privilegios ni limitaciones arbitrarias. Son adaptaciones necesarias a un servicio público

esencial. El personal estatutario sanitario trabaja en un entorno donde la continuidad, la confidencialidad, la atención al usuario, la coordinación interna y la planificación de recursos humanos tienen una intensidad particular. Estas características explican la existencia de un régimen propio y justifican su estudio comparado con el régimen funcionario general.

10.3. Incidencia práctica en el personal que desempeña la función administrativa en el INGESA

El análisis comparativo adquiere una utilidad especialmente clara cuando se aplica al personal que desempeña la función administrativa en el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria. Este personal se sitúa en un punto de conexión entre la Administración pública y la organización sanitaria. Su trabajo no consiste únicamente en realizar tareas de oficina, sino en sostener una parte esencial del funcionamiento de los centros, servicios y unidades donde se presta atención sanitaria.

La función administrativa en el ámbito sanitario comprende actividades diversas. Incluye la atención al usuario, la gestión de citas, el registro de documentación, la tramitación de solicitudes, la organización de expedientes, la colaboración con unidades asistenciales, la comunicación interna, la gestión de datos, el apoyo a órganos de dirección y la utilización de sistemas informáticos sanitarios. Todas estas tareas tienen una repercusión práctica en el funcionamiento del servicio. Una gestión administrativa correcta facilita el acceso del usuario, ordena los circuitos internos y evita demoras o errores.

Una gestión deficiente puede generar retrasos, duplicidades, pérdida de información, descoordinación o malestar en los pacientes.

Desde el punto de vista jurídico, el personal administrativo del INGESA debe comprender que su posición se apoya en una doble dimensión. Por un lado, forma parte del empleo público y queda sometido a los principios generales de legalidad, objetividad, imparcialidad, responsabilidad, eficacia y servicio al interés general. Por otro lado, se integra en el régimen estatutario sanitario y trabaja dentro de una organización que presta servicios de salud. Esta doble dimensión explica por qué su régimen jurídico no puede estudiarse solo desde la función pública general ni solo desde el ámbito sanitario, sino desde la relación entre ambos.

En materia de derechos, el personal de función administrativa disfruta de los derechos propios del empleo público y del personal estatutario. Tiene derecho al desempeño de sus funciones, a la formación, a la promoción, a la carrera profesional, a las retribuciones correspondientes, a los permisos y licencias, a la seguridad y salud laboral y a la participación colectiva. Estos derechos no son secundarios por tratarse de personal no asistencial. El personal administrativo forma parte del sistema y necesita condiciones adecuadas para cumplir correctamente su función.

En materia de deberes, su responsabilidad es igualmente significativa. Debe actuar con diligencia, respetar la jornada, atender correctamente a usuarios y profesionales, cumplir instrucciones legítimas, custodiar documentación, utilizar adecuadamente los sistemas de información y mantener la

confidencialidad. Esta última obligación tiene una importancia especial. El personal administrativo puede tener acceso a información personal y sanitaria de gran sensibilidad. Por ello, debe consultar solo los datos necesarios para su trabajo, evitar comentarios indebidos, proteger claves de acceso y no facilitar información a personas no autorizadas.

La evaluación del desempeño, la carrera profesional y la promoción interna tienen también incidencia directa en este personal. La función administrativa sanitaria exige cada vez mayor cualificación. La digitalización, la historia clínica electrónica, la gestión telemática, la protección de datos, la atención multicanal y los cambios normativos hacen necesaria una formación continua. La carrera profesional puede reconocer esa evolución, mientras que la promoción interna permite avanzar hacia otras categorías o responsabilidades. La promoción interna temporal, cuando proceda, puede ofrecer oportunidades de desempeño provisional de funciones superiores o distintas.

La selección, provisión y movilidad son materias igualmente relevantes. El personal administrativo del INGESA accede a plazas estatutarias mediante procesos selectivos sujetos a igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Una vez incorporado, puede participar en procedimientos de movilidad, concursos de traslados o sistemas de provisión previstos. Comprender la diferencia entre puesto funcionario y plaza estatutaria resulta esencial para situar correctamente su relación profesional. La plaza estatutaria no es solo un destino físico, sino la base de su vinculación con una categoría dentro del servicio de salud.

En materia de jornada, permisos, licencias y retribuciones, la incidencia práctica también es evidente. La jornada administrativa en un entorno sanitario puede depender del centro, unidad o servicio en que se preste trabajo. Puede haber horarios ordinarios, turnos, atención ampliada o necesidades de cobertura. Los permisos y licencias deben reconocerse conforme a la normativa, pero su gestión requiere planificación para no afectar al servicio. Las retribuciones combinan elementos básicos, antigüedad, complementos y condiciones del puesto o plaza. Todo ello debe entenderse dentro de la organización sanitaria.

El régimen disciplinario afecta especialmente a conductas vinculadas al trato con usuarios, la confidencialidad, la diligencia administrativa, el cumplimiento de jornada, la obediencia a instrucciones y el uso adecuado de sistemas y documentos. El personal administrativo puede incurrir en responsabilidad no solo por actuaciones graves, sino también por negligencias reiteradas o incumplimientos que afecten al servicio. Sin embargo, el régimen disciplinario también ofrece garantías, ya que ninguna sanción puede imponerse sin procedimiento, prueba, audiencia y resolución motivada.

El régimen de incompatibilidades tiene una especial proyección en este ámbito. El personal administrativo sanitario debe evitar actividades externas que puedan interferir en su puesto, generar conflictos de intereses o aprovechar información obtenida en el servicio público. Actividades privadas relacionadas con gestorías sanitarias, seguros, centros privados, asesoramiento administrativo sanitario o servicios vinculados a pacientes pueden requerir un análisis especialmente cuidadoso. La regla básica es que

la función pública no puede mezclarse con intereses privados que comprometan la imparcialidad.

La representación sindical, la participación y la negociación colectiva también son importantes para este personal. Muchas condiciones de trabajo del personal administrativo pueden ser tratadas en mesas, órganos de representación o cauces sindicales. Entre ellas se encuentran la jornada, las plantillas, la movilidad, la formación, los riesgos psicosociales, la atención al usuario, la digitalización, la protección frente a agresiones verbales o la distribución de cargas de trabajo. La participación colectiva permite visibilizar necesidades que, en ocasiones, pueden quedar en segundo plano frente a las categorías asistenciales.

En definitiva, el personal que desempeña la función administrativa en el INGESA tiene una posición jurídica y funcional relevante. No realiza asistencia sanitaria directa, pero su trabajo forma parte de la prestación sanitaria pública. Atiende, ordena, registra, tramita, comunica, documenta y apoya. Sin esa función, la organización sanitaria perdería eficacia y continuidad. Por ello, conocer su régimen jurídico no solo resulta útil para superar procesos selectivos, sino también para comprender la responsabilidad profesional que implica trabajar en una Administración sanitaria.

10.4. Conclusión general de la obra

La comparación entre el régimen funcionario general y el régimen del personal estatutario de los servicios de salud permite alcanzar una conclusión principal: el personal estatutario sanitario forma parte del empleo público, pero cuenta con un régimen especial justificado por la naturaleza del servicio que presta. No existe una ruptura entre ambos modelos, sino una relación de continuidad, adaptación y especialización. El Estatuto Básico del Empleado Público ofrece el marco común, mientras que el Estatuto Marco concreta ese marco en el ámbito de los servicios de salud.

Esta relación entre régimen común y régimen especial se observa en todas las materias analizadas. En derechos y deberes, ambos regímenes comparten una base semejante, aunque el entorno sanitario refuerza obligaciones como la confidencialidad y el trato cuidadoso al usuario. En carrera profesional y promoción, ambos modelos reconocen la posibilidad de desarrollo profesional, pero el sistema estatutario introduce fórmulas propias vinculadas a categorías y plazas. En selección y provisión, rigen principios comunes, aunque el régimen estatutario se organiza en torno a plazas sanitarias y de gestión y servicios. En jornada y retribuciones, la estructura general se mantiene, pero se adapta a la continuidad y organización sanitaria. En disciplina, incompatibilidades y representación colectiva, la lógica común del empleo público se proyecta sobre un sector especialmente sensible.

El estudio comparativo permite evitar dos errores. El primero sería considerar al personal estatutario como si fuera simplemente personal funcionario

común. Esta visión ignora las especialidades de los servicios de salud y no permite comprender correctamente instituciones como la plaza estatutaria, la movilidad sanitaria, la carrera profesional del personal estatutario o la atención continuada. El segundo error sería considerar el régimen estatutario como una realidad completamente separada del empleo público general. Esta visión tampoco es correcta, porque el personal estatutario comparte principios, derechos, deberes y garantías con el conjunto de empleados públicos.

La posición más adecuada es entender el régimen estatutario sanitario como un régimen especial integrado en el empleo público. Esta idea resume el planteamiento de la obra. El personal estatutario no está fuera del sistema general, pero tampoco puede estudiarse sin atender a las características propias de la organización sanitaria. Esta doble perspectiva permite comprender mejor su naturaleza jurídica y su aplicación práctica.

La referencia específica al INGESA refuerza esta utilidad. El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria constituye un ámbito donde la función administrativa y la prestación sanitaria se encuentran estrechamente conectadas. El personal de función administrativa desarrolla tareas esenciales para el funcionamiento de los centros y servicios. Su trabajo exige conocimiento normativo, habilidades administrativas, atención adecuada al usuario, manejo responsable de información y comprensión de la organización sanitaria. Por ello, el análisis jurídico de su régimen no tiene solo valor teórico, sino también práctico.

La obra puede servir como apoyo para procesos selectivos del personal estatutario, especialmente en categorías vinculadas a la función

administrativa, pero su finalidad no se limita a la preparación de exámenes. Su objetivo principal es ofrecer una comprensión ordenada y comparativa de dos regímenes jurídicos que conviven dentro del empleo público. Esta comprensión facilita el estudio, pero también permite interpretar mejor el papel que desempeña el personal administrativo en el sistema sanitario público.

En última instancia, el régimen jurídico del personal no debe verse como una acumulación de normas dispersas. Derechos, deberes, carrera, selección, provisión, jornada, retribuciones, disciplina, incompatibilidades y representación colectiva forman parte de una misma realidad: la organización profesional del servicio público. En el ámbito sanitario, esa organización tiene una finalidad especialmente relevante, garantizar que la atención a la salud pueda prestarse con continuidad, seguridad, eficacia y respeto a los derechos de las personas.

Por todo ello, el estudio del régimen funcionario general y del régimen estatutario sanitario permite comprender mejor el funcionamiento de la Administración pública y, en particular, de los servicios de salud. La comparación muestra que la especialidad no contradice el marco común, sino que lo completa. El personal estatutario sanitario, incluido el personal que desempeña funciones administrativas en el INGESA, se sitúa precisamente en ese punto de encuentro entre las reglas generales del empleo público y las exigencias específicas de la organización sanitaria. Esa es la clave para interpretar correctamente su régimen jurídico y valorar la importancia de su función dentro del sistema público de salud.

Bibliografía y normativa

Jefatura del Estado. (1984). *Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Boletín Oficial del Estado, núm. 4, de 4 de enero de 1985. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-151>

Jefatura del Estado. (1985). *Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical*. Boletín Oficial del Estado, núm. 189, de 8 de agosto de 1985. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-16660>

Jefatura del Estado. (1986). *Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad*. Boletín Oficial del Estado, núm. 102, de 29 de abril de 1986. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10499>

Jefatura del Estado. (2002). *Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*. Boletín Oficial del Estado, núm. 274, de 15 de noviembre de 2002. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-22188>

Jefatura del Estado. (2003). *Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud*. Boletín Oficial del Estado, núm. 128, de 29 de mayo de 2003. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-10715>

Jefatura del Estado. (2003). *Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud*. Boletín Oficial del Estado, núm. 301, de 17 de diciembre de 2003. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23101>

Jefatura del Estado. (2015). *Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado*. Boletín Oficial del Estado, núm. 77, de 31 de marzo de 2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3444>

Jefatura del Estado. (2018). *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*. Boletín Oficial del Estado, núm. 294, de 6 de diciembre de 2018. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>

Ministerio de Administraciones Públicas. (1999). *Real Decreto-ley 1/1999, de 8 de enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social*. Boletín Oficial del Estado, núm. 8, de 9 de enero de 1999. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-460>

Ministerio de la Presidencia. (1985). *Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los entes, organismos y empresas dependientes*. Boletín Oficial del Estado, núm. 107, de 4 de mayo de 1985. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-7820>

Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2015). *Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*. Boletín Oficial del Estado, núm. 255, de 24 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2015). *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Boletín Oficial del Estado, núm. 261, de 31 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>

Anexos

Anexo I. Tabla comparativa entre régimen funcionario y régimen estatutario

Materia	Régimen funcionario general	Régimen del personal estatutario de los servicios de salud
Norma básica de referencia	Se articula principalmente a través del Estatuto Básico del Empleado Público, que establece el marco común del empleo público.	Se regula de forma específica por el Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, sin quedar separado del marco general del empleo público.
Naturaleza jurídica	Relación funcional de Derecho administrativo, basada en el nombramiento y en la sujeción a un estatuto jurídico.	Relación funcional especial, propia del personal que presta servicios en centros e instituciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud.
Finalidad del régimen	Garantizar una Administración profesional, objetiva, imparcial y orientada al interés general.	Garantizar el funcionamiento de los servicios de salud, la continuidad asistencial y la organización de los centros sanitarios.
Organización profesional	Se estructura principalmente mediante cuerpos, escalas, grupos de clasificación y puestos de trabajo.	Se estructura mediante categorías profesionales y plazas estatutarias, sanitarias o de gestión y servicios.
Acceso	Se rige por los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.	Se rige por los mismos principios, aplicados a la cobertura de plazas estatutarias de los servicios de salud.
Sistemas selectivos	Oposición, concurso y concurso oposición, según la convocatoria y la naturaleza del puesto o cuerpo.	Oposición, concurso y concurso oposición, aplicados a categorías estatutarias y plazas sanitarias o de gestión y servicios.
Puesto o plaza	La referencia principal es el puesto de trabajo, con funciones, nivel, requisitos y forma de provisión.	La referencia principal es la plaza estatutaria, vinculada a una categoría y a un centro o institución sanitaria.
Provisión y movilidad	Se articula mediante concursos, libre designación, comisiones de servicio, reingreso y otros sistemas de provisión.	Se articula mediante provisión de plazas, concursos de movilidad, movilidad voluntaria, movilidad por razón del servicio, comisiones de servicio y reingreso.

Carrera profesional	Incluye carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal.	Se orienta al desarrollo profesional del personal estatutario, con reconocimiento de experiencia, formación, competencias y cumplimiento de objetivos.
Promoción interna	Permite acceder a cuerpos o escalas superiores o del mismo subgrupo, según los requisitos previstos.	Permite acceder a otras categorías estatutarias. Además, existe la promoción interna temporal.
Evaluación del desempeño	Valora la conducta profesional, el rendimiento y el cumplimiento de objetivos, con posibles efectos en carrera, formación, provisión y retribuciones.	Puede vincularse al desarrollo profesional, al cumplimiento de objetivos del servicio de salud y a la mejora de la calidad organizativa.
Derechos individuales	Incluyen desempeño efectivo, formación, carrera, promoción, retribuciones, conciliación, dignidad, salud laboral y no discriminación.	Incluyen derechos similares, adaptados al contexto sanitario y a la relación estatutaria especial.
Deberes	Legalidad, objetividad, imparcialidad, diligencia, confidencialidad, respeto, obediencia a instrucciones legítimas y uso adecuado de recursos públicos.	Incluyen los deberes generales del empleo público y otros especialmente relevantes en el ámbito sanitario, como la reserva sobre información de pacientes y usuarios.
Confidencialidad	Existe deber de reserva sobre información conocida por razón del puesto.	El deber de confidencialidad adquiere especial intensidad por el tratamiento de datos personales y sanitarios especialmente sensibles.
Jornada	Se fija por cada Administración dentro del marco general, con posibilidad de jornadas generales y especiales.	Se adapta a la organización sanitaria, pudiendo existir jornada ordinaria, atención continuada, turnos, descansos y necesidades específicas del servicio.
Permisos y licencias	Se reconocen conforme al régimen general del empleo público y a la normativa aplicable.	Se reconocen en el marco estatutario, con adaptación a las necesidades organizativas de los centros sanitarios.
Retribuciones	Se dividen en básicas y complementarias, vinculadas al grupo, antigüedad, puesto, responsabilidad, dificultad o rendimiento.	Mantiene estructura básica y complementaria, con especialidades derivadas de la plaza, categoría, destino, atención continuada y condiciones del servicio sanitario.
Régimen disciplinario	Se basa en faltas muy graves, graves y leves, con sanciones proporcionales y procedimiento garantista.	Sigue una estructura semejante, pero adaptada a los deberes específicos del personal estatutario y a la protección del servicio sanitario.

Incompatibilidades	Busca garantizar dedicación, imparcialidad e independencia, limitando actividades públicas y privadas.	Aplica el régimen general, con especial atención a conflictos relacionados con información sanitaria, usuarios, proveedores y servicios privados de salud.
Representación colectiva	Se articula mediante órganos de representación, negociación colectiva, libertad sindical, reunión y huelga.	Reconoce los mismos derechos colectivos, adaptados al ámbito sanitario y a la continuidad de los servicios de salud.
Aplicación al INGESA	Sirve como marco general para comprender el empleo público estatal.	Resulta directamente aplicable al personal estatutario de los centros y servicios dependientes del INGESA, incluido el personal de función administrativa.

Anexo II. Glosario básico de conceptos jurídicos

Acceso al empleo público

Procedimiento mediante el cual una persona se incorpora a una Administración pública, normalmente tras superar un proceso selectivo basado en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Actividades exceptuadas

Actividades que, por su naturaleza, quedan fuera del régimen ordinario de autorización de compatibilidad, siempre que no afecten a la jornada, imparcialidad, confidencialidad o correcto desempeño del puesto público.

Carrera profesional

Sistema de progresión del empleado público dentro de su trayectoria profesional. Puede vincularse al desarrollo de competencias, experiencia, formación, evaluación del desempeño y reconocimiento de grados o niveles.

Categoría estatutaria

Agrupación profesional propia del personal estatutario de los servicios de salud. Define el ámbito funcional en el que se integra la plaza ocupada por el personal estatutario.

Código de conducta

Conjunto de principios éticos y de conducta que orientan la actuación de los empleados públicos. Incluye deberes como objetividad, imparcialidad, diligencia, responsabilidad, confidencialidad y respeto a la ciudadanía.

Comisión de servicio

Forma temporal de provisión o desempeño de un puesto o plaza distinta de la ocupada con carácter definitivo, normalmente por razones de necesidad, urgencia o interés del servicio.

Compatibilidad específica

Autorización o reconocimiento que permite al empleado público desarrollar una segunda actividad pública o privada cuando se cumplen los requisitos legales y no se afecta al desempeño del puesto principal.

Concurso

Sistema de selección o provisión basado en la valoración de méritos previamente definidos en la convocatoria.

Concurso oposición

Sistema que combina una fase de pruebas selectivas con una fase de valoración de méritos.

Confidencialidad

Deber de reserva sobre la información conocida por razón del puesto. En el ámbito sanitario tiene especial importancia por el tratamiento de datos personales y de salud.

Derechos colectivos

Derechos que permiten la defensa conjunta de los intereses profesionales del personal, como la libertad sindical, la representación, la negociación colectiva, la reunión y la huelga.

Evaluación del desempeño

Procedimiento dirigido a valorar la conducta profesional, el rendimiento y el cumplimiento de objetivos del empleado público.

Falta disciplinaria

Conducta contraria a los deberes del empleado público que puede dar lugar a sanción. Las faltas se clasifican habitualmente en muy graves, graves y leves.

Función administrativa sanitaria

Conjunto de tareas de gestión, tramitación, documentación, atención al usuario, registro, citación y apoyo organizativo desarrolladas en centros o servicios sanitarios.

Incompatibilidad

Situación en la que el desempeño de una segunda actividad pública o privada no resulta permitido por afectar a la dedicación, imparcialidad, independencia o correcto cumplimiento del puesto público.

Jornada complementaria

Tiempo de trabajo adicional o específico previsto en el ámbito sanitario para garantizar determinadas necesidades de atención o continuidad del servicio.

Junta de personal

Órgano colegiado de representación del personal funcionario y estatutario en los ámbitos donde corresponde por número de empleados.

Movilidad estatutaria

Sistema que permite al personal estatutario cambiar de plaza, centro, área o servicio de salud, conforme a los procedimientos previstos.

Oferta de empleo público

Instrumento mediante el cual la Administración incluye las necesidades de personal con dotación presupuestaria que deben cubrirse mediante incorporación de nuevo personal.

Oposición

Sistema selectivo basado en la realización de pruebas dirigidas a valorar conocimientos, aptitudes o capacidades de los aspirantes.

Personal estatutario

Personal que presta servicios en centros e instituciones sanitarias de los servicios de salud, sometido a una relación funcional especial regulada por el Estatuto Marco.

Personal estatutario de gestión y servicios

Personal estatutario que realiza funciones de gestión, administración, apoyo, mantenimiento, servicios generales u otras tareas no estrictamente asistenciales.

Personal funcionario

Empleado público vinculado a la Administración por una relación estatutaria de Derecho administrativo, normalmente tras nombramiento legal y toma de posesión.

Plaza estatutaria

Unidad básica de cobertura del personal estatutario, vinculada a una categoría profesional y a la organización de los servicios de salud.

Procedimiento disciplinario

Cauce formal mediante el cual la Administración investiga unos hechos, permite la defensa del empleado y, en su caso, impone una sanción motivada.

Promoción interna

Sistema de progreso profesional que permite acceder a cuerpos, escalas o categorías superiores o diferentes, cumpliendo los requisitos establecidos.

Promoción interna temporal

Figura propia del régimen estatutario que permite desempeñar temporalmente funciones de otra categoría, por necesidades del servicio, sin consolidar definitivamente dicha categoría.

Puesto de trabajo

Unidad funcional propia de la organización administrativa general, con funciones, requisitos, nivel, complemento y forma de provisión.

Régimen disciplinario

Conjunto de normas que regulan las faltas, sanciones, procedimiento y garantías aplicables cuando un empleado público incumple sus deberes.

Régimen estatutario sanitario

Régimen jurídico especial aplicable al personal estatutario de los servicios de salud.

Régimen funcionario general

Marco jurídico común aplicable al personal funcionario y, en determinados aspectos, al conjunto del empleo público.

Representación sindical

Representación ejercida por los sindicatos a través de secciones sindicales y delegados sindicales.

Representación unitaria

Representación elegida por el conjunto del personal en un determinado ámbito, mediante delegados de personal o juntas de personal, según corresponda.

Retribuciones básicas

Retribuciones vinculadas principalmente al grupo o subgrupo de clasificación y a la antigüedad, como sueldo, trienios y pagas extraordinarias.

Retribuciones complementarias

Retribuciones que compensan condiciones específicas del puesto o plaza, responsabilidad, dificultad, dedicación, rendimiento u otros factores previstos.

Anexo III. Esquemas de repaso por bloques

Régimen general y régimen estatutario

El régimen funcionario general actúa como marco común del empleo público. El régimen estatutario sanitario constituye una relación funcionario especial aplicable al personal de los servicios de salud. Ambos regímenes comparten principios básicos, pero se diferencian en la organización profesional y en la adaptación del régimen jurídico al ámbito sanitario.

Ideas clave:

1. El EBEP funciona como norma común del empleo público.
2. El Estatuto Marco regula el régimen especial del personal estatutario.
3. El personal funcionario se organiza principalmente mediante cuerpos, escalas y puestos.
4. El personal estatutario se organiza mediante categorías y plazas.
5. El INGESA aplica este régimen al personal estatutario de sus centros y servicios.

Derechos, deberes y código de conducta

Los empleados públicos tienen derechos individuales y colectivos, pero también deberes vinculados al correcto funcionamiento de la Administración. En el ámbito sanitario, el deber de confidencialidad y el trato adecuado al usuario tienen especial importancia.

Ideas clave:

1. Los derechos individuales incluyen desempeño efectivo, formación, carrera, promoción, retribuciones, conciliación y salud laboral.
2. Los derechos del personal estatutario se adaptan a la organización sanitaria.
3. Los deberes incluyen legalidad, diligencia, imparcialidad, confidencialidad y respeto.
4. La confidencialidad sanitaria es especialmente intensa por el manejo de datos de salud.
5. El personal administrativo sanitario debe proteger la información y atender correctamente a usuarios y pacientes.

Evaluación, carrera y promoción

La evaluación del desempeño permite valorar la conducta profesional y el rendimiento. La carrera profesional reconoce la progresión del empleado. La promoción interna permite acceder a cuerpos, escalas o categorías diferentes. En el régimen estatutario existe además la promoción interna temporal.

Ideas clave:

1. La evaluación del desempeño debe ser objetiva, transparente e imparcial.
2. La carrera profesional puede ser horizontal o vertical en el régimen general.

3. La carrera estatutaria reconoce el desarrollo profesional en los servicios de salud.
4. La promoción interna permite avanzar hacia categorías o cuerpos superiores.
5. La promoción interna temporal permite desempeñar temporalmente funciones de otra categoría sin consolidarla.

Selección, provisión y movilidad

El acceso al empleo público se basa en igualdad, mérito, capacidad y publicidad. La provisión permite ocupar puestos o plazas concretas. En el régimen general predomina la idea de puesto de trabajo. En el régimen estatutario predomina la idea de plaza estatutaria.

Ideas clave:

1. La oferta de empleo público planifica las necesidades de personal.
2. Los sistemas selectivos son oposición, concurso y concurso oposición.
3. En el régimen funcionario se proveen puestos.
4. En el régimen estatutario se proveen plazas.
5. La movilidad puede ser voluntaria, por razón del servicio o mediante comisión de servicio.

Jornada, permisos, licencias y retribuciones

La jornada regula el tiempo de trabajo. Los permisos y licencias permiten ausencias justificadas. Las retribuciones se dividen en básicas y complementarias. En el ámbito sanitario, estas materias se adaptan a la continuidad del servicio y a la organización de los centros.

Ideas clave:

1. La jornada general se fija por cada Administración dentro del marco legal.
2. En sanidad pueden existir turnos, jornada complementaria y atención continuada.
3. Los permisos y licencias deben compatibilizar derechos del personal y necesidades del servicio.
4. Las retribuciones básicas incluyen sueldo, trienios y pagas extraordinarias.
5. Las retribuciones complementarias reconocen destino, responsabilidad, condiciones de trabajo o rendimiento.

Régimen disciplinario

El régimen disciplinario permite exigir responsabilidad cuando se incumplen los deberes profesionales. Las faltas se clasifican en muy graves, graves y leves. Las sanciones deben ser proporcionales y solo pueden imponerse mediante procedimiento con garantías.

Ideas clave:

1. La potestad disciplinaria protege el buen funcionamiento del servicio público.
2. Las faltas se clasifican según su gravedad.
3. Las sanciones deben ser proporcionales a la conducta.
4. El procedimiento disciplinario exige audiencia, prueba y resolución motivada.
5. En sanidad son especialmente relevantes la confidencialidad, la diligencia administrativa y el trato al usuario.

Incompatibilidades

El régimen de incompatibilidades evita conflictos de intereses y garantiza la dedicación al puesto público. Limita el desempeño de segundas actividades públicas o privadas. En el ámbito sanitario, debe valorarse especialmente el acceso a información sensible y la relación con servicios privados.

Ideas clave:

1. La regla general es la incompatibilidad con un segundo puesto público, salvo excepciones.
2. Las actividades privadas pueden ser incompatibles si afectan a la imparcialidad o al servicio.

3. La compatibilidad específica exige autorización o reconocimiento previo.
4. Algunas actividades están exceptuadas si no interfieren con el puesto público.
5. El personal administrativo sanitario debe evitar conflictos vinculados a datos de pacientes o actividades privadas relacionadas.

Representación sindical, participación y negociación colectiva

Los empleados públicos tienen derechos colectivos. La representación del personal funcionario y estatutario se articula mediante delegados y juntas de personal. La representación del personal laboral se articula mediante delegados de personal y comités de empresa. La representación sindical actúa mediante secciones sindicales y delegados sindicales.

Ideas clave:

1. Los derechos colectivos incluyen libertad sindical, representación, negociación, reunión y huelga.
2. El personal funcionario y estatutario se representa mediante delegados y juntas de personal.
3. El personal laboral se representa mediante delegados de personal y comités de empresa.
4. Las secciones sindicales y delegados sindicales representan a los sindicatos.

5. La negociación colectiva en sanidad debe compatibilizar derechos profesionales y continuidad del servicio.

Anexo IV. Normativa básica de referencia

Normativa general sobre empleo público

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Esta norma constituye el marco común del empleo público. Regula, entre otras materias, las clases de empleados públicos, derechos individuales y colectivos, deberes, código de conducta, carrera profesional, evaluación del desempeño, negociación colectiva, representación, régimen disciplinario y situaciones administrativas.

Normativa específica del personal estatutario

Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

Es la norma básica del régimen estatutario sanitario. Regula la relación funcional especial del personal estatutario de los servicios de salud, incluyendo clasificación del personal, derechos, deberes, selección, provisión, movilidad, carrera profesional, retribuciones, jornada, permisos, licencias, régimen disciplinario, representación, participación y negociación colectiva.

Selección y provisión de plazas estatutarias

Real Decreto ley 1/1999, de 8 de enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social.

Conserva relevancia en determinados aspectos de selección y provisión de plazas estatutarias, en cuanto resulte aplicable y no contradiga la normativa posterior.

Régimen de incompatibilidades

Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Regula la incompatibilidad entre actividades públicas y privadas del personal al servicio de las Administraciones públicas, con la finalidad de garantizar dedicación, imparcialidad e independencia.

Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los entes, organismos y empresas dependientes.

Desarrolla determinados aspectos del régimen de incompatibilidades en el ámbito de la Administración del Estado y entidades vinculadas.

Libertad sindical y representación

Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Regula el derecho de libertad sindical, la constitución de sindicatos, las secciones sindicales, los delegados sindicales y las garantías vinculadas a la actividad sindical.

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Resulta relevante para la representación del personal laboral, especialmente en lo relativo a delegados de personal, comités de empresa y derechos de representación laboral.

Altos cargos y conflictos de intereses

Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Regula el régimen jurídico de los altos cargos, sus obligaciones de idoneidad, declaraciones, incompatibilidades, prevención de conflictos de intereses y limitaciones vinculadas al ejercicio del cargo.

Normativa sanitaria general de contexto

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Constituye una norma básica en la configuración del sistema sanitario público y del derecho a la protección de la salud.

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Regula elementos de coordinación, cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, relevantes para comprender el contexto organizativo en el que presta servicios el personal estatutario.

Normativa sobre protección de datos y documentación sanitaria

Reglamento General de Protección de Datos, Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016.

Establece el marco general europeo de protección de datos personales, especialmente relevante en el ámbito sanitario por el tratamiento de datos de salud.

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Adapta el ordenamiento español al Reglamento General de Protección de Datos y regula garantías adicionales en materia de derechos digitales.

Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

Regula la información clínica, la documentación sanitaria, la historia clínica, el consentimiento informado y otros derechos y obligaciones esenciales en la relación sanitaria.

Normativa institucional vinculada al INGESA

Real Decreto 1087/2003, de 29 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del Ministerio de Sanidad y Consumo, en lo relativo a la creación y configuración del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria en sustitución del Instituto Nacional de la Salud.

Esta norma tiene interés para contextualizar la posición institucional del INGESA dentro de la organización sanitaria estatal.

© Hossein Bagdadi Mohamed, 2026

© Palmito Books, S.L., 2026

Calle Pedro García Villalba, 79, 2ºC
30150 La Alberca, Murcia

ESPAÑA

Esta obra ofrece un análisis comparativo entre el régimen funcional general y el régimen del personal estatutario de los servicios de salud, con especial atención al marco normativo aplicable al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria. A partir del Estatuto Básico del Empleado Público y del Estatuto Marco, se estudian de forma clara y ordenada los principales aspectos de la relación de servicio: derechos, deberes, código de conducta, carrera profesional, promoción interna, selección, provisión de plazas, movilidad, jornada, permisos, licencias, retribuciones, régimen disciplinario, incompatibilidades y representación colectiva. El libro permite comprender las coincidencias entre ambos modelos y, al mismo tiempo, las especialidades que justifican la existencia de un régimen estatutario propio en el ámbito sanitario. Por su enfoque práctico, resulta útil para profesionales, estudiantes y aspirantes a procesos selectivos vinculados al personal estatutario y a la función administrativa sanitaria, ofreciendo una visión jurídica accesible, rigurosa y orientada al contexto público actual.



PALMITO BOOKS

