INCIDENCIA DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO EN EL ACCESO AL EMPLEO DEL PERSONAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD

INCIDENCIA DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO EN EL ACCESO AL EMPLEO DEL PERSONAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD

Juan Francisco Pérez Gálvez
Catedrático de Derecho Administrativo

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2011

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco
Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en el acceso al empleo del personal de los servicios de salud [Texto impreso] / Juan Francisco Pérez Gálvez . – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2011. – 330 p. ; 24 cm. – (Monografías)
Bibliografía: p. [321]-330. – Incluye notas
ISBN 978-84-7351-413-2.– NIPO 852-11-031-X

1. Personal sanitario-Estatuto jurídico-España. 2. Personal de salud pública-Estatuto jurídico-España. I. Título. II. Serie

349.2(460):614.25
349.2(460):364.444.08

Primera edición: Octubre, 2011

Catálogo general de publicaciones oficiales:
http://www.060.es

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
www.inap.es
ISBN: 978-84-7351-413-2 (formato papel)
ISBN: 978-84-7351-414-9 (formato electrónico)
NIPO: 852-11-031-X (formato papel)
NIPO: 852-11-032-5 (formato electrónico)
Depósito Legal:
Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.
Impresión: Publidisa

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

A la memoria del Dr. D. Eduardo Roca Roca,
Catedrático de Derecho Administrativo

ÍNDICE

Abreviaturas 19

CAPÍTULO I

RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL SANITARIO

I. La regulación de las profesiones sanitarias y los subsistemas del Sistema Nacional de Salud 27
II. Concepto de personal estatutario 29
III. Naturaleza jurídica 31
1. Una tipología polivalente: triada legal. 31
2. Personal funcionario 35
3. Personal estatutario 37
3.1. Los Estatutos Jurídicos del personal sanitario y no sanitario 37
3.1.1. Estatuto Jurídico del Personal Médico 38
3.1.2. Estatuto del Personal Sanitario no Facultativo 38
3.1.3. Estatuto de Personal no Sanitario al Servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social 39
3.1.4. Modificaciones 39
3.2. El Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud 42
4. Personal laboral 48
5. La naturaleza del vínculo del personal estatutario de los servicios de salud y la competencia jurisdiccional 49
5.1. Consideraciones previas. 49
5.2. Ley Orgánica del Poder Judicial 52

5.3. Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 53
5.4. Ley General de la Seguridad Social 53
5.4.1. El artículo 45 53
5.4.2. Excepción 54
5.4.3. Una reforma que no llega a materializarse 56
5.5. El pronunciamiento de la jurisprudencia 62
5.5.1. Resolución adoptada en casos similares 62
5.5.2. Las determinaciones de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo 63
A. El auto de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 2003: declara la competencia del orden jurisdiccional social 63
B. El auto de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2005: declara la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo 64
5.5.3. La sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2005: declara la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo 66
5.6. Finalmente se llegó a una solución de compromiso 69
5.7. Los procedimientos de selección, tanto para ingreso como para provisión de vacantes, han sido siempre, ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa 71
IV. Clasificación 73
1. Situación anterior al Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud 73
1.1. Estatuto Jurídico del Personal Médico 73
1.2. Estatuto Jurídico del Personal Sanitario no Facultativo 74
1.2.1. Por su titulación y función 75
A. Por su titulación 75
B. Por su función 75
1.2.2. Por la modalidad de prestación de servicios 75
A. De zona 75
B. De servicios de urgencia 75
C. De instituciones sanitarias y equipos topológicos 75
D. De atención primaria 76
1.2.3. Por la vinculación a la Seguridad Social 76

1.3. Estatuto Jurídico del Personal no Sanitario 76
1.3.1. Grupo de personal técnico 77
1.3.2. Grupo de servicios especiales 77
1.3.3. Grupo de personal de oficio 77
1.3.4. Grupo de personal subalterno 77
1.4. La clasificación –a efectos retributivos– del Real Decreto-Ley 3/1987, de 11 de septiembre 78
2. Situación actual 78
2.1. En virtud del título exigido para el ingreso 79
2.1.1. Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias: profesiones sanitarias tituladas y profesionales del área sanitaria de formación profesional 79
A. Profesiones sanitarias tituladas 80
B. Profesionales del área sanitaria de formación profesional 81
2.1.2. Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud: personal de formación universitaria y personal de formación profesional 83
2.2. En virtud de la función desarrollada 84
2.2.1. Personal sanitario y personal de gestión y servicios. . 84
2.2.2. El desarrollo profesional y su reconocimiento 84
2.2.3. Puestos directivos 85
2.3. En virtud del tipo de nombramiento 85
2.3.1. Personal fijo y laboral indefinido 86
2.3.2. Personal temporal: interino, eventual, sustituto 87

CAPÍTULO II

CENTROS, SERVICIOS O UNIDADES DE GESTIÓN CLÍNICA, ESTABLECIMIENTOS SANITARIOS Y SU INCIDENCIA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO DEL PERSONAL

I. Hipótesis de partida 91
II. De los centros, servicios o unidades de gestión clínica y establecimientos sanitarios: concepto y diferencia con figuras afines 92
1. Concepto 93
1.1 Centro sanitario 93
1.2. Delimitación conceptual respecto a figuras afines. 94

1.2.1. El servicio sanitario, unidades de gestión clínica o áreas de gestión clínica, como criterio de organización de un centro sanitario. 94
A. El servicio sanitario 94
B. Unidades de gestión clínica y áreas de gestión clínica. 98
1.2.2. Establecimiento sanitario 102
1.2.3. Actividad sanitaria 105
III. La clasificación del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios 106
1. Centros sanitarios 107
1.1. Hospitales (centros con internamiento) 107
1.2. Proveedores de asistencia sanitaria sin internamiento 107
1.3. Servicios sanitarios integrados en una organización no sanitaria 109
2. Establecimientos sanitarios 110
3. Servicios o unidades 110
3.1. Asistenciales 110
3.2. Estructurales. 121
3.2.1. Tipología. 121
A. General 121
B. Especial: alianzas estratégicas 123
3.2.2. Autorización y evaluación 123
4. Las clases de centros, servicios o establecimientos sanitarios y su relación con la garantía constitucional del ejercicio de las profesiones sanitarias tituladas. 124
5. Incidencia de las profesiones sanitarias tituladas y reguladas y de las categorías estatutarias, en el ejercicio de la actividad profesional en los centros, servicios y establecimientos sanitarios 129
5.1. El ejercicio profesional al compás de los tiempos que nos ha tocado vivir. El estado de los conocimientos de la ciencia, de la técnica y de la práctica 129
5.1.1. Justificación del tratamiento de esta materia 129
5.1.2. Progreso de la «ciencia» o de la «técnica». Un problema que hay que resolver 130
5.1.3. ¿Qué podemos entender por «ciencia» y «técnica»? Pues el «estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes», no es estado de la legislación . . 133

5.1.4. ¿Cómo se determina el estado de la ciencia y de la técnica? 135
5.1.5. ¿Qué diferencia la ciencia, la técnica y la práctica? La fijación del correcto estándar de diligencia 136
5.1.6. Conclusión 139
5.2. ¿Cómo afecta la ciencia, la técnica y la práctica a las profesiones sanitarias y a las categorías estatutarias, en el ejercicio de la actividad profesional? 139
6. Incidencia de la clasificación y acreditación de centros, servicios, unidades de gestión clínica y establecimientos sanitarios en el acceso al empleo público 142
IV. Grupo normativo regulador 147
1. Derecho supraestatal 147
2. Derecho estatal 150
2.1. Normatividad jerarquizada. 150
2.1.1. Constitución española: art. 43 150
2.1.2. Legislación estatal 152
2.2. Normatividad no jerarquizada: STC 80/1984, de 20 de julio 155
3. Derecho autonómico 158
V. La huida del derecho administrativo en el ámbito sanitario y su traslación a la naturaleza jurídica del vínculo del personal 160
1. Teoría general de la «persona jurídica». 160
2. Personificaciones de naturaleza fundacional o institucional 166
2.1. Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado 166
2.2. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y el sector público estatal 169
2.2.1. Administración pública y sector público 169
2.2.2. El sector público estatal: regulación. 171
2.2.3. El sector público estatal: administrativo, empresarial y fundacional 173
A. Sector público administrativo. 173
B. Sector público empresarial 174
C. Sector público fundacional 174
3. Incidencia en el ámbito sanitario. 174
3.1. Consideraciones generales. 174
3.2. Dos ejemplos ilustrativos. 186
3.2.1. Islas Baleares 186

3.2.2. Andalucía 190
3.3. Conclusión 192

CAPÍTULO III

INCIDENCIA DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO EN EL ACCESO A LA CONDICIÓN DE PERSONAL SANITARIO

I. Evolución histórica 195
1. Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Sanidad y Seguridad Social 195
2. Interrelación entre la legislación estatal y la legislación autonómica 200
II. Provisión de plazas, selección y promoción interna en el Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud 202
1. Criterios generales 202
1.1. Evolución legislativa 202
1.2. Principios básicos. 204
1.2.1. Enumeración 204
1.2.2. La imperiosa necesidad de la planificación en el ámbito del personal sanitario 206
A. Plantillas de personal 207
B. Ordenación de los puestos de trabajo: relaciones de puestos de trabajo y plantillas orgánicas 207
C. Planes para la ordenación de los recursos humanos y oferta de empleo público 209
D. Autonomía y control de la gestión 210
1.3. Provisión de plazas 210
1.4. Libre designación. 210
1.5. Reordenaciones funcionales, organizativas y asistenciales . . 212
2. Convocatorias de selección y requisitos de participación 212
2.1. La oferta de empleo público 214
2.2. Las convocatorias y sus bases 215
2.2.1. Contenido y alcance 215
2.2.2. El conocimiento de lenguas cooficiales 218
2.3. Requisitos de participación 218
2.3.1. Nacionalidad 218
2.3.2. Titulación 218
2.3.3. Capacidad funcional 219

2.3.4. Edad 219
2.3.5. No haber sido separado del servicio, ni hallarse inhabilitado 219
2.3.6. No tener la condición de personal estatutario fijo en la misma categoría y, en su caso, especialidad a la que se opta 220
2.4. Solicitudes 220
2.5. Lista de admitidos y excluidos 220
2.6. Anuncios de celebración de las pruebas 221
3. Sistemas de selección 221
3.1. Concurso-oposición 223
3.2. Oposición 224
3.3. Concurso 224
3.4. Consideraciones comunes a los sistemas de selección 225
3.4.1. Baremo de méritos 225
3.4.2. Relación de aprobados 225
3.4.3. Periodo formativo o de prácticas 225
3.4.4. Composición y funcionamiento de los órganos de selección 225
4. Nombramiento de personal estatutario 227
4.1. Fijo 227
4.2. Personal temporal 228
4.3. Emérito 229
4.4. Directivo profesional 229
4.4.1. Antecedentes parlamentarios y legislativos 229
4.4.2. Concepto 230
4.4.3. Determinación y provisión 231
A. Determinación 231
B. Provisión 231
5. Promoción interna 234
5.1. Concepto 234
5.2. Sistemas selectivos 235
5.3. Convocatorias 235
5.4. Requisitos de participación 236
5.5. Preferencia para la elección de plaza 236
6. Promoción interna temporal 237
7. Adquisición de la condición de personal estatutario fijo 238

7.1. Un elemento tradicional en las relaciones jurídico-administrativas de empleo público 238
7.2. La regulación de esta materia en el seno del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud 239
7.2.1. Una ubicación poco acertada que no difiere de la establecida para los funcionarios 239
7.2.2. Requisitos 239
A. Superación de las pruebas de selección 240
B. Nombramiento conferido por el órgano competente 240
C. Incorporación: acreditación de las condiciones y requisitos exigidos en la convocatoria, plazo de toma de posesión, asignación de un puesto de trabajo, falta de incorporación 240
7.3. El proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas de personal estatutario en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social de los Servicios de Salud del Sistema Nacional de Salud 242
III. El acceso a la relación de servicio en el Estatuto Básico del Empleado Público 244
1. Principios y problemas 244
2. Los principios de igualdad, mérito y capacidad 246
2.1. El principio de igualdad 246
2.2. Los principios de mérito y capacidad 248
3. Requisitos generales para el acceso al empleo público 250
3.1. Enumeración 250
3.2. Nacionalidad española o de otros países de la Unión Europea. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 8 de mayo de 2008 251
3.2.1. Régimen general 251
3.2.2. Nacionalidad y titulación, una controversia jurídica en el sector sanitario resuelta –sectorialmente– por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea 252
A. Marco jurídico supraestatal 253
B. Derecho interno español 258
3.2.3. Hechos de que la sentencia trae causa y problemas que aborda 260
A. Procedimiento administrativo previo e interposición del recurso 260
B. Problemas que aborda 261

C. Resolución de estos problemas: la apreciación del Tribunal de Justicia y su valoración 263
D. Final 267
3.2.4. Conclusiones 268
3.3. Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas 269
3.4. Edad 270
3.5. No haber sido separado o inhabilitado 270
3.6 Titulación 271
3.7. Comunidades Autónomas con dos lenguas cooficiales 272
4. Órganos de selección 273
5. Sistemas selectivos 278
5.1. Principios generales y sistemas selectivos 278
5.2. Oposición 280
5.3. Concurso-oposición 281
5.4. Concurso 283
6. Selección del personal interino y laboral 283
7. Adquisición de la condición de funcionario de carrera 284
8. Conclusión 284
IV. Cabecera de grupo normativo en el acceso al empleo del personal sanitario en el derecho español 286
1. Constitución Española: art. 43 y art. 149.1.18ª 286
2. Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud 288
2.1. Consideraciones generales 288
2.2. El diseño aprobado –Estatuto Marco– queda pendiente de un posterior desarrollo autonómico, y de su adaptación –en lo que proceda– al Estatuto Básico del Empleado Público 290
3. Estatuto Básico del Empleado Público 293
3.1. Incidencia general del Estatuto Básico del Empleado Público 296
3.2. Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en el Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud 302
3.2.1. ¿De dónde venimos? 302
3.2.2. ¿Dónde estamos? 305
A. Aplicación conjunta 305
B. Excepciones 306

3.2.3. Antinomias 308
4. Cabecera de grupo normativo: Estatuto Básico del Empleado Público y Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud 310
4.1. El Estatuto Básico del Empleado Público y el Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud son normas básicas, pero el primero tiene la condición de norma de referencia con vocación universal 312
4.2. Consecuencias 315
4.3. Conclusión: normativa aplicable al personal de los servicios de salud 316
5. ¿A dónde vamos? ¿Qué se puede hacer después de la reforma, que no se pudiera hacer antes de su publicación? ¿Qué no se puede hacer después de esta norma, que se pudiera hacer antes? 318

BIBLIOGRAFÍA 321