

EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL PERSONAL SANITARIO.

D. Carlos Negreira Souto
Jefe de la Asesoría Jurídica del Grupo Voz

Sumario:

I. Introducción. II. Normas reguladoras del régimen disciplinario del personal estatutario. II.1 la existencia de tres estatutos. II.2 ámbito de aplicación de los estatutos. II.3 órganos competentes en materia disciplinaria. II.4 las faltas en los estatutos: su clasificación. III. El procedimiento sancionador para el personal estatutario. IV. Breve consideración sobre los principios informantes del régimen y del procedimiento disciplinario. V. El personal de las fundaciones y empresas públicas sanitarias.

I. INTRODUCCIÓN.

El punto de partida de la construcción y desarrollo de la potestad disciplinaria del poder público arranca desde el mismo momento en que los servidores de la cosa pública dejan de poder ser separados de la misma libremente para pasar a requerir, en un proceso largo y gradual, una adecuada y justificada motivación de acuerdo con la ley previamente establecida.

El proceso antes referido se ha concretado, de forma desigual, en los vigentes textos legislativos no existiendo una única norma aplicable al personal dependiente de la Administración y sus organismos, sin perjuicio de que sí puedan conformarse unos mínimos principios generales informantes del derecho disciplinario, tal y como se analizan en el punto IV de este trabajo.

Pero si la anterior afirmación es válida, no en menor grado resulta la de que aún en el ámbito de un determinado sector de la Administración tampoco existe un único régimen jurídico, ni incluso entre aquellos empleados públicos que prestan una misma labor.

A los anteriores enunciados no se escapa, con más razón, quizás, por su volumen y complejidad, el campo de la sanidad pública. En tal sentido si, por un

momento, la expresión personal sanitario la identificásemos con personal estatutario, advertiríamos de inmediato que de la mencionada ecuación habríamos excluido a todo el personal sanitario funcionario que actualmente se ocupa de la salud pública (veterinarios, farmacéuticos, matronas,..., contemplados en la Comunidad Autónoma de Galicia, en lo fundamental, en la ley 17/89, de 23 de octubre, de creación de escalas del personal sanitario), a todo el personal sanitario laboral transferido de las corporaciones locales (pendiente de homologación jurídica y retributiva, actualmente en trámite), a todo el personal sanitario perteneciente a las denominadas nuevas fórmulas de gestión (Centro de Transfusiones de Galicia, Instituto Galego de Medicina Técnica, Fundación Hospital de Verín, Fundación Instituto Galego de Oftalmología y los nuevos Hospitales Comarcales de Barbanza y Cee) y, en general, se omitiría del personal sanitario todo el personal sometido a régimen jurídico distinto al estatutario.

Todo ello sin olvidar la creciente importancia de la atención socio-sanitaria, especialmente en los próximos años, cuya puesta en marcha se canalizará a través de diversas fórmulas jurídicas que conllevarán, en no pocas ocasiones, relaciones de servicio de naturaleza laboral para el personal sanitario que participe en las mismas.

Pese a lo expuesto, de acuerdo con las exigencias requeridas, nos ocuparemos principalmente del régimen disciplinario del personal estatutario, haciendo en el punto V una referencia al personal de las fundaciones y empresas públicas sanitarias.

II. NORMAS REGULADORAS DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL PERSONAL ESTATUARIO.

II.1 La existencia de tres estatutos

Decíamos con anterioridad que no existía un único bloque normativo disciplinario aplicable al personal dependiente de la Administración y sus organismos. Y que, igualmente, aún dentro de un mismo sector de la Administración, dependiendo de la naturaleza de la relación de servicio del personal, también era diferente la legislación aplicable en materia disciplinaria. Pues bien, aún en el caso de una misma Administración, mismo sector y misma naturaleza jurídica de la relación de servicio como es la estatutaria, nuestro ordenamiento jurídico vigente presenta, en el tema que nos ocupa, una triple regulación en función de la clasificación que realiza del personal. De tal suerte que, en la actualidad, el régimen disciplinario se contiene en las tres siguientes normas:

1. Decreto 3160/1996, de 23 de diciembre, del Ministerio de Trabajo, por el que se aprueba el “Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social” (BOE de 30 de diciembre). Especialmente los artículos 1 al 3 y 64 al 74, todos inclusive.
2. Orden de 26 de abril de 1973, del Ministerio de Trabajo, por la que se aprueba el Estatuto de Personal Sanitario no Facultativo de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social (BB.OO.E números 102 y 103, de 28 y 30 del mismo mes). Artículos 1 al 10 y 121 al 135, todos inclusive.
3. Orden de 5 de julio de 1971, del Ministerio de Trabajo, por la que se aprueba el Estatuto del Personal no Sanitario al servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social (BOE de 22 de julio de 1971). Artículos 1 y 2, 5 al 14 y 64 al 71, todos inclusive.

Sobre la referida legislación, aparte de las naturales modificaciones sufridas por otras normas posteriores, no puede dejar de destacarse la especial influencia que la Constitución de 1978 ha ejercido sobre la misma -como legislación pre-constitucional que es- y especialmente los artículos 24 y 25 del referido texto legal.

De la necesidad sentida desde hace tiempo de unificar y actualizar los textos legales reguladores del personal estatutario, es claro exponente el artículo 84 de la Ley General de Sanidad de 1986 cuando, en su apartado 1, prescribe que “*El personal de la Seguridad Social, en el Estatuto del Personal Sanitario titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social, en el Estatuto del Personal no Sanitario al Servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social... se regirán por lo establecido en el Estatuto-marco que aprobará...*” (necesariamente por Ley formal, no por el Gobierno como inicialmente indicaba el artículo mencionado, de acuerdo con el Tribunal Constitucional).

Añadiendo, en su apartado 2, que el Estatuto-Marco contendrá “... *la normativa básica aplicable en materia de clasificación, selección, provisión de puestos de trabajo y situaciones, derechos, deberes, régimen disciplinario, incompatibilidades y sistema retributivo, garantizando la estabilidad en el empleo y su categoría profesional.*” Particularizando, en su apartado 3, que las normas de las Comunidades Autónomas en materia de personal se ajustarán “... *a lo previsto en dicho Estatuto-Marco*”.

No obstante lo anterior, es lo cierto que han transcurrido más de diez años desde la promulgación de la Ley General de Sanidad y aún no ha visto la luz el mencionado Estatuto-Marco. En su aprobación, para la que han existido numerosos intentos precedidos de otros tantos borradores, han tenido lugar no pocos debates:

1. Sobre la conveniencia de configurar al personal actualmente estatutario y al de futuro ingreso como laboral o funcionario. Debate que, a nuestro juicio, exigirá tener madura la concepción del modelo organizativo que se quería rigiese la sanidad: de optar por una separación efectiva de los prestadores de servicios, otorgándoles personalidad jurídica (centros sanitarios), de los financiadores, planificadores y aseguradores de la prestación (Administración Pública), el único régimen jurídico permisible para la relación de servicio del personal, sería el laboral; por contra, con una Administración que presta directamente los servicios sanitarios, con centros despersonalizados, la relación de servicio será con normalidad de naturaleza funcionarial. En la actualidad, la legislación vigente, más que optar por un determinado modelo organizativo, habilita que los respectivos servicios de salud escojan, en cada momento, la personificación o no del centro sanitario en cuestión. Por lo que, desde el punto de vista del Derecho, resulta un indiferente jurídico la decisión administrativa al respecto.
2. Sobre la mayor o menor extensión que el Estatuto-Marco, constituido en normativa básica, deba tener. Este debate, que se plantea independientemente de cual sea la materia de la que el Estado quiera hacer un desarrollo, con alcance para todas las Comunidades Autónomas, se agudiza especialmente en el sector sanitario al coincidir muy diferentes puntos de partida en las distintas autonomías (particularmente en las proporciones sector público-sector privado). Todo ello sumado a la trascendencia que esta materia tiene en los respectivos presupuestos de gastos de las Comunidades Autónomas (más de un tercio del presupuesto). En todo caso entendemos, a este respecto, que la legislación básica no debería recaer sobre la función de prestación de servicios, sino justa y precisamente sobre las funciones de financiación, planificación y aseguramiento.

II.2 Ámbito de aplicación de los Estatutos

La existencia de tres estatutos para el personal sanitario que nos ocupa, determina que tengamos que acudir a cada uno de ellos en aras de concretar sus respectivos ámbitos de aplicación.

1. Estatuto jurídico del personal médico

De conformidad con el mismo es aplicable “... *al personal médico de la seguridad social que, en posesión del correspondiente nombramiento legal para sus puestos o plazas, presten sus servicios en la Seguridad Social*” (artículo 1), en las diversas modalidades de prestación de ser-

vicios de “... *medicina general, de medicina de urgencia, así como las especialidades médicas y quirúrgicas que se establezcan...*” (artículo 2) y todo ello con independencia de la naturaleza de su nombramiento -propietario o temporal (artículos 4 y 5).

Aunque el nombre del Estatuto Jurídico de 1966 pudiera sugerir su aplicación única y exclusivamente al personal médico, la incorporación de nuevos profesionales a los centros sanitarios (farmacéuticos, biólogos, químicos, ...) ha determinado la ampliación del campo de aplicación de aquel Estatuto mediante sucesivas modificaciones normativas. Siendo que, en tal sentido, constituye la legislación de aplicación para todo el personal estatutario facultativo.

2. Estatuto jurídico del personal sanitario no facultativo.

El artículo 1 prescribe que el presente Estatuto regula “... *la relación existente entre el Instituto Nacional de Previsión (organismo actualmente inexistente) y el Personal Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliares de Enfermería derivada de la prestación de servicios de a la Seguridad Social*”. Estableciendo, a continuación, en su artículo 2, que el personal a que se refiere el presente Estatuto se clasificará en los siguientes grupos:

I. Por su titulación

I.1 Personal titulado de Grado Medio: Diplomado de enfermería, Ayudantes Técnicos Sanitarios, Practicantes, Matronas, Enfermeras y Fisioterapeutas.

I.2 Otro personal titulado: Técnicos Especialistas (Formación Profesional de segundo grado), Auxiliares de Enfermería (Formación Profesional de primer grado) y Terapeutas ocupacionales.

II. Por su función

II.1 Diplomados en Enfermería, Ayudantes Técnicos Sanitarios y Enfermeras.

II.2 Practicantes - Ayudantes Técnicos Sanitarios.

II.3 Matronas

II.4 Fisioterapeutas

II.5 Terapeutas ocupacionales

II.6 Técnico Especialista

II.7 Ayudante de Enfermería

Por lo demás, la aplicación del presente Estatuto Jurídico se efectúa con independencia de cuál se la modalidad de prestación de servicios (de zona, de ser-

vicios de urgencia, de instituciones sanitarias y equipos tocológicos y de Atención Primaria: artículo 9) y la vinculación laboral con el respectivo centro sanitario (titular interino o eventual: artículo 11).

3. Estatuto del Personal no Sanitario

Su artículo 1 establece que el presente Estatuto “... *regula la relación jurídica derivada de la prestación de servicios existente entre el Instituto Nacional de Previsión y el personal no sanitario de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social que se relaciona en el capítulo segundo y que es retribuido con cargo a los presupuestos de tales Instituciones*”. En el mencionado capítulo II (artículo 5 y siguientes) clasifica al personal de plantilla en los siguientes grupos y subgrupos:

- A. Grupo de Personal Técnico (artículos 6 y 11) con los subgrupos de personal técnico titulado (con título de grado superior, medio o equivalente que presten los trabajos para cuyo ejercicio les faculta dicho título) y personal no titulado (los que sin estar en posesión de tales títulos tengan conocimientos técnicos debidamente acreditados mediante diploma o certificados de Escuelas Profesionales oficialmente reconocidas y hayan ingresado para realizar las funciones correspondientes).
- B. Grupo de Servicios Especiales (artículos 7 y 12), el cual estará formado por el personal que realice funciones en las que para su ejercicio se necesite una especialización que le será exigida para el ingreso. En este grupo se incluyen gobernantas, telefonistas y los diferentes grupos administrativos (Grupo Técnico, de Gestión, Administrativo y Auxiliar Administrativo).
- C. Grupo de Personal de oficio (artículos 8 y 13) en el que estarán integradas todas las categorías que realicen funciones específicas, en relación con los conocimientos propios de su actividad. Se engloban aquí los mecánicos, electricistas, calefactores, fontaneros, albañiles, carpinteros, jardineros, pintores, conductores, peluqueros, cocineros y costureras.
- D. Grupo de Personal Subalterno (artículos 9 y 14), que tienen a su cargo las funciones propias de su denominación y que está constituido por dos escalas: la general que incluye a los jefes de personal subalterno y celadores y la escala de servicio que comprende a los fegoneros, planchadoras, lavanderas, pinches y limpiadoras.

Finalmente, respecto al ámbito de aplicación, añadir que las distintas categorías no conforman actualmente un número cerrado en la medida en que las Comunidades Autónomas, con competencias transferidas, pueden innovar las

mismas. Ejemplo de ello es el Decreto 160/1996, de 25 de abril, de creación de la categoría de personal de servicios generales en el Servicio Gallego de Salud. Categoría que, de conformidad con el artículo 2 de la mencionada norma reglamentaria, se añade “...a la relación de categorías estatutarias reglamentadas por el Estatuto de personal no sanitario al servicio de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social”.

II.3 Órganos competentes en materia disciplinaria

Es ésta una temática que presenta o puede presentar diversas soluciones en función de la organización administrativa frente a la que nos encontremos. Por lo que, en tal medida, deberán analizarse en cada caso las estructuras orgánicas, de las distintas administraciones sanitarias con competencia, para averiguar los órganos legalmente habilitados en materia disciplinaria.

En cualquier caso, deberá observarse con particular interés la solución otorgada a la distribución de funciones en esta materia entre órganos centrales y periféricos, con especial atención a la existencia de reservas para la imposición de determinadas sanciones a concretos órganos.

Por lo que concierne a la Comunidad Autónoma de Galicia el Decreto 48/1998, de 5 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consellería de Sanidad y Servicios Sociales (DOG nº 33, de 18 de febrero), atribuye a la Secretaría General “...el ejercicio de las potestades disciplinarias en relación con el personal estatutario, excepto la separación del servicio...” (artículo 4), concretando su artículo 6 que corresponderá a la Subdirección General de Régimen Administrativo y específicamente al Servicio de Régimen Interior “... la propuesta de incoación y de resolución, si es el caso, de los expedientes disciplinarios del personal con destino...en el SERGAS...” y esto con la excepción del personal facultativo en el que la tramitación en materia disciplinaria corresponde a la Inspección Sanitaria, concretamente dentro de la misma al Servicio de Gestión Administrativa (artículo 7).

Finalmente a este respecto indicar que la sanción de separación de servicio resulta competencia del Consello de la Xunta de Galicia.

II.4 Las Faltas en los Estatutos: su clasificación

En lo que concierne a las faltas del personal estatutario, éstas aparecen tipificadas en los artículos 66 del Estatuto Jurídico del Personal Médico, 122 al 125 del Estatuto Jurídico del Personal Sanitario no Facultativo y 65 del Estatuto del Personal no Sanitario.

En tal sentido, el artículo 66 del Estatuto del Personal Médico dispone:

“Art. 66 Clasificación de las faltas. 1. Las faltas podrán ser clasificadas como: leves, graves o muy graves.

2. Son faltas leves:

- a) Las reiteradas faltas de puntualidad.*
- b) La negligencia o descuido inexcusable en el cumplimiento de los deberes específicos sin perjuicio sensible para el servicio.*
- c) La desatención con los superiores, compañeros, subordinados y público.*
- d) La incorrección en la concesión o trámite indebido de pases a especialistas.*

3. Son faltas graves:

- a) La reincidencia o reiteración de faltas leves.*
 - b) La falta injustificada de asistencia o permanencia en el puesto de trabajo.*
 - c) El incumplimiento de los deberes específicos con perjuicio sensible para el Servicio.*
 - d) El consignar datos falsos en las certificaciones o documentos establecidos por la Seguridad Social.*
 - e) La entrega de recetas no firmadas por el titular o la utilización indebida de las mismas por parte del médico.*
 - f) La percepción de honorarios o iguales de las personas protegidas por la Seguridad Social y que están adscritas y efectuada en los términos establecidos en las normas legales que desarrollan la asistencia sanitaria de la Seguridad Social; la clasificación maliciosa de la incapacidad o la desviación de las personas protegidas hacia servicios privados de la Medicina con fines lucrativos por el propio personal médico o de reclamaciones a favor del beneficiario.*
 - g) Las faltas de respeto con los superiores, compañeros, subordinados y público.*
 - h) El incumplimiento de las normas establecidas o de las órdenes recibidas siempre que perturben el servicio o perjudiquen la asistencia.*
 - i) El quebranto del sigilo profesional.*
 - j) Los actos de insubordinación en los Centros de la Seguridad Social.*
 - k) La realización de actos en pugna con los intereses de la Seguridad Social.*
 - l) Y, en general, los que revelen un grado de negligencia inexcusable que causen perjuicio para la asistencia médica y aquellos otros que atenten a la propia dignidad de su autor.*
- 4. Son faltas muy graves:*
- a) La reincidencia o reiteración de faltas graves.*
 - b) La disminución continuada y voluntaria en el rendimiento profesional.*
 - c) El abandono del destino, que se producirá cuando se deje de prestar el servicio por más de setenta y dos horas, sin autorización ni causa justificada.*

- d) *La insubordinación individual o colectiva en el ejercicio de sus funciones en la Seguridad Social.*
- e) *El daño voluntario causado a la Seguridad Social o las personas protegidas por ésta.*
- f) *La falta de probidad o moralidad y cualquier conducta constitutiva de delito o faltas comprendidas en el Código Penal.”*

Por su parte los artículos 122 a 125 del Estatuto de Personal Sanitario no facultativo tipifican las faltas en la siguiente forma:

“ Art. 122. Las faltas se clasificarán en leves, graves y muy graves.

Art. 123. Son faltas leves:

- 1. De tres a cinco faltas injustificadas de puntualidad en la asistencia al trabajo, cometidas en el período de un mes, y las ausencias injustificadas durante la jornada laboral.*
- 2. El incumplimiento de los deberes específicos sin perjuicio sensible para el servicio.*
- 3. La desatención con los superiores, compañeros, subordinados y público.*
- 4. El incumplimiento de órdenes referentes al servicio, siempre que se produzca por primera vez y no perjudique a la asistencia.*

Art. 124. Son faltas graves:

- 1. Más de cinco faltas injustificadas de puntualidad en la asistencia al trabajo, cometidas en el período de un mes.*
- 2. La falta injustificada de asistencia o permanencia en el trabajo por tiempo de un día y sin exceder de tres, así como la tolerancia o amparo en su comisión por parte de la persona responsable del servicio.*
- 3. El incumplimiento de los deberes específicos con perjuicio sensible para el servicio.*
- 4. Las faltas de respeto con los superiores, compañeros, subordinados y público.*
- 5. El incumplimiento de las normas establecidas o de las órdenes recibidas por conducto reglamentario.*
- 6. El quebranto del secreto profesional.*
- 7. El consignar datos falsos en los documentos establecidos por la Seguridad Social.*
- 8. El desmerecimiento en el concepto público cuando origine escándalo.*
- 9. Los altercados que produzcan escándalo, dentro de la Institución.*
- 10. La reincidencia en faltas leves, aunque sean de distinta naturaleza, siempre que la infracción antecedente haya sido sancionada.*
- 11. La aceptación de cualquier compensación económica, como consecuencia de los trabajos prestados a la Seguridad Social, de las personas protegidas por la misma o ajenas.*
- 12. Cualquier acto u omisión, relacionados con el servicio, constitutivos de la falta penal.*

13. Los daños o deterioro del material sanitario, instrumental quirúrgico, aparatos de electromedicina, etc., cuando se produzcan por negligencia inexcusable en la conservación de los mismos.

14. En general, todo acto u omisión que revele un grado de negligencia o ignorancia inexcusables que causen perjuicio a la Seguridad Social o a terceros, y aquellos otros que atenten a la propia dignidad de su autor.

Art. 125. Son faltas muy graves:

1. El abandono de destino, que se producirá cuando se deje de prestar personalmente el servicio por más de tres días sin causa justificada.

2. La indisciplina y desobediencia muy grave.

3. Los malos tratamientos de palabra y obra o falta grave de respeto a los superiores, compañeros, subordinados y público.

4. El quebranto del secreto profesional si se ocasionasen graves perjuicios a la Seguridad Social o a terceros.

5. El fraude, la deslealtad o el abuso de confianza en las gestiones de su competencia que le sean encomendadas, así como el falseamiento u omisiones maliciosas en las informaciones, asimismo en su competencia, que le sean solicitadas por la Seguridad Social.

6. La disminución voluntaria y continuada en el rendimiento normal del trabajo.

7. La embriaguez, cuando sea habitual.

8. La insubordinación individual o colectiva en el ejercicio de sus funciones en la Seguridad Social.

9. El daño evidente causado a la Seguridad Social o a las personas protegidas por ésta, producido maliciosamente.

10. La comisión de hechos constitutivos de delitos dolosos.

11. La negativa injustificada a prestar servicios extraordinarios cuya comunicación se haya realizado por escrito, en caso de urgencia, situaciones catastróficas o en cumplimiento de medidas dispuestas por las autoridades sanitarias.

12. Consignar dolosamente datos falsos en los documentos establecidos por la Seguridad Social.

13. La reincidencia en faltas graves, aunque sean de distinta naturaleza, siempre que la infracción antecedente haya sido sancionada.”

En lo que concierne al Personal no Sanitario, su Estatuto tipifica las faltas en el artículo 65:

“Art. 65. 1. Las faltas se clasificarán en: leves, graves y muy graves.

2. Son faltas leves:

a) De tres a cinco faltas injustificadas de puntualidad en la asistencia al trabajo, cometidas en el periodo de un mes.

- b) *El incumplimiento de los deberes específicos sin perjuicio sensible para el servicio.*
- c) *La desatención con los superiores, compañeros, subordinados y público.*
- d) *En general, aquellas oras que, sin afectar a la eficacia del servicio, su comisión implique descuido excusable en el trabajo o alteración de formas sociales de normal observancia.*

3. *Son faltas graves:*

- a) *Más de cinco faltas injustificadas de puntualidad en la asistencia al trabajo, cometidas en el período de un mes.*
- b) *La falta injustificada de asistencia o permanencia en el trabajo, así como la tolerancia o amparo en la comisión de las mismas.*
- c) *El incumplimiento de los deberes específicos, con perjuicio sensible para el servicio.*
- d) *La falta de respeto con los superiores, compañeros, subordinados y público.*
- e) *El incumplimiento de las normas establecidas o de las órdenes recibidas.*
- f) *El quebranto del secreto profesional. Si se ocasionasen graves perjuicios a la Institución, se considerará esta infracción como falta muy grave.*
- g) *La gestión o tramitación de asuntos de empresas o particulares en relación con los servicios de la Seguridad Social que el Instituto Administra, y en general, la infracción del deber de incompatibilidad; cuando de tal infracción se deriven perjuicios graves para la Institución, la falta será muy grave.*
- h) *El desmerecimiento en el concepto público cuando origine escándalo.*
- i) *Los altercados en las dependencias de la Institución.*
- j) *La reincidencia en falta leve, aunque sean de distinta naturaleza, siempre que la infracción antecedente haya sido sancionada.*
- k) *La aceptación de cualquier compensación económica de las personas protegidas por la Seguridad Social.*
- l) *En general, todo acto u omisión que revele un grado de negligencia o ignorancia inexcusable o causen perjuicios para los servicios y aquellos otros que atenten a la propia dignidad de su autor.*

4. *Son faltas muy graves:*

- a) *Más de veinte faltas injustificadas de puntualidad en la asistencia al trabajo cometidas en un período de tres meses.*
- b) *La falta injustificada de asistencia al trabajo por tiempo superior a diez días consecutivos.*
- c) *El abandono del servicio.*
- d) *La indisciplina y desobediencia graves.*
- e) *Los malos tratamientos de palabra u otra falta grave de respeto al los superiores, compañeros, subordinados y público.*
- f) *La falta de probidad y moralidad.*

- g) *El fraude, la deslealtad o el abuso de confianza en las gestiones encomendadas, así como el falseamiento u omisiones maliciosas en las informaciones que le sean solicitadas.*
- h) *La disminución voluntaria y continuada en el rendimiento normal del trabajo.*
- i) *La embriaguez cuando sea habitual.*
- j) *La insubordinación individual o colectiva.*
- k) *El desmerecimiento notorio en el concepto público y, en general, la realización de actos contrarios a la moral pública o que redunden en desprestigio de la Institución.*
- l) *La comisión de hechos constitutivos de delitos dolosos, declarados por sentencia judicial firme.*
- m) *La reincidencia en faltas graves, aunque sean de distinta naturaleza, siempre que la infracción antecedente haya sido sancionada.”*

Al listado de faltas enunciado con anterioridad para el personal estatutario, deben añadirse dos tipificaciones nuevas introducidas en los tres Estatutos por el artículo 55 de la Ley 66/1/997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Esta innovación legal responde a la necesidad de zanjar la polémica abierta a propósito de la posibilidad de encajar o no las infracciones en materia de incompatibilidades en los tipos existentes en los tipos existentes en los tres Estatutos de personal. En tal sentido el mencionado artículo 55.1 configura como falta grave para todo el personal estatutario el incumplimiento “...de los plazos y otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga el mantenimiento de una situación de incompatibilidad”. Mientras que el apartado dos de dicho artículo establece como falta muy grave, también para todo el personal estatutario, el incumplimiento “... de las normas sobre incompatibilidades”.

Finalmente, en este apartado, interesa destacar que realmente de todas las infracciones tipificadas, muchas de ellas no resultan de aplicación, tal y como revela un estudio llevado a cabo en el ámbito del Insalud sobre las Resoluciones que la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo dictó durante los años 1988, 1989 y 1990, con ocasión de los expedientes instruidos al personal estatutario del Instituto Nacional de la Salud (Manual actualizado sobre el procedimiento disciplinario del personal estatutario, editado por el INSALUD, de Sergio Gallego).

Y así, respecto del personal facultativo, se aprecia que de las veintidós infracciones posibles (hoy veinticuatro), cuatro están inéditas, mientras que seis concentran más del setenta por ciento de las faltas cometidas, a saber:

66.3.b	Falta injustificada	77	22.84%
66.3.h	Incumplimiento normas, órdenes	50	14.83%
66.3.l	Negligencia con perjuicio	37	10.97%
66.3.e	Recetas no firmadas	27	8.01%
66.2.b	Negligencia sin perjuicio	27	8.01%
66.3.c	Incumplimiento deberes	26	7.71%

En lo que atañe al personal sanitario no facultativo existen igualmente, de los 31 tipos posibles, doce que no se han utilizado en el período considerado, en tanto que seis de ellos han supuesto más del setenta y ocho por ciento.

124.5	Incumplimiento normas, órdenes	46	26.87%
124.3	Incumplimiento deberes con perjuicio	29	17.57%
124.2	Falta injustificada asistencia	18	10.90%
124.4	Falta de respeto	13	7.87%
124.14	Negligencia con perjuicio	12	7.27%
124.11	Aceptación compensaciones económicas	11	6.66%

En lo que concierne al personal no sanitario, nos encontramos con que las veintinueve infracciones tipificadas, ocho de ellas no han servido en ningún caso de soporte para la correspondiente sanción disciplinaria. Mientras que, seis de ellas, han concentrado el 74% de las cometidas.

65.3.b	Falta injustificada asistencia	24	22.42%
65.3.e	Incumplimiento de normas y órdenes	22	20.56%
65.3.d	Falta de respeto	13	12.14%
65.3.l	Negligencia con perjuicio	8	7.47%
65.3.i	Altercado en Instituciones	7	6.54%
65.3.c	Incumplimiento deberes con perjuicio	5	4.67%

III. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR PARA EL PERSONAL ESTATUTARIO.

II.1 Inicio de actuaciones y orden de instrucción

La materia en cuestión se regula, en lo esencial, los artículos 69 del Estatuto Jurídico del Personal Médico, 130 del Estatuto del Personal Sanitario no Facultativo y 69 del Estatuto de Personal no Sanitario. La lectura de los mencionados preceptos debe realizarse, en lo que concierne a los órganos administrativos competencias en materia sanitaria.

Al respecto resaltar que en los tres estatutos se contempla la posibilidad de que el inicio de actuaciones en materia disciplinaria tenga lugar a instancia de determinados órganos administrativos centrales o periféricos, exigiéndose a este respecto una información previa o antecedentes en los que se fundamente la solicitud. Igualmente dos de los Estatutos (no así el de personal sanitario no facultativo) prevén la posibilidad de que la instrucción del expediente disciplinario tenga lugar fundamentándose en denuncia o incluso de oficio.

En cuanto a la orden de instrucción, a dictar en la mayoría de las Administraciones por un órgano administrativo central o de competencia general, contendrá igualmente con normalidad el nombramiento de instructor y secretario. El propio órgano administrativo será el que, por lo demás, ventile las posibles

incidencias que surjan en cuanto a las abstenciones y recusaciones que se planteen respecto a dichos cargos.

Recibida la orden de incoación del expediente y el nombramiento, el instructor acusará recibo de la misma manifestando su aceptación (o en su caso abstención) al órgano que la haya cursado, así como al expedientado para que éste pueda ejercer su derecho de recusación. Lógicamente el órgano que ordenó la incoación deberá, previamente, haber notificado este acuerdo al expedientado. Igualmente, para el supuesto de que se tratase de un representante de los trabajadores deberá notificarse la misma al Comité o Junta respectivos, dando así cumplimiento a la normativa vigente sobre garantías sindicales.

Como medidas cautelares prevén los tres Estatutos la posibilidad de la suspensión de empleo y sueldo como medida a proponer por el instructor del expediente a la autoridad que ordenó la incoación del expediente. En el caso del personal no sanitario se habilita a la propia autoridad sin requerirse propuesta del instructor.

Igualmente, como medida provisional y antes de la incoación del expediente disciplinario, se prevé en los Estatutos de Personal Médico y Personal Sanitario no Facultativo la posibilidad de que se ordene la suspensión provisional de funciones. La misma deberá ser confirmada o no por la autoridad que ordenó la instrucción del expediente, pero ya como suspensión de empleo y sueldo previa la propuesta, como se subrayó anteriormente, del instructor.

En todo caso anotar que la jurisprudencia es notoriamente reacia a confirmar la adopción de estas medidas cautelares por las autoridades administrativas, a no ser en aquellos supuestos en que resulte notorio y manifiesto el quebranto del interés público de continuar el expedientado en el ejercicio de sus funciones.

III.2 Formulación del pliego de cargos

La regulación de esta materia se recoge en los artículos 70.1 del Estatuto del Personal Médico, 131 del Estatuto del Personal Sanitario no Facultativo y 69.7 del Estatuto de Personal no Sanitario.

Del régimen trazado por la mencionada normativa conviene destacar lo siguiente:

- a) Con carácter previo a la formulación del pliego de cargos el instructor practicará las diligencias que estime oportunas. Si bien en el Estatuto del Personal no Sanitario nada se dice de estas posibles diligencias, nada debe obstar a su realización por el instructor.
- b) Concluidas las diligencias anteriores, el instructor formulará el correspondiente pliego de cargos, notificándoselo al interesado. Al mismo tiempo,

el instructor le pondrá de manifiesto el expediente al inculpado, pudiendo éste en el ejercicio del derecho de vista del mencionado expediente obtener las copias de la documentación que interesen a su defensa.

La formulación del pliego de cargos constituye un momento esencial del procedimiento de modo de su omisión, por conexión con el principio de seguridad jurídica y la posibilidad de indefensión, determina la nulidad de actuaciones. Igualmente destacar que los hechos formulados en el pliego de cargos han de ser la base de la sanción, sin que ésta pueda apoyarse en otros distintos. Lo que sí se puede, en cambio, con posterioridad, es alterar la calificación jurídica de la infracción.

- c) A partir de la recepción del pliego de cargos, el expedientado dispondrá de un plazo de ocho días (siete en el caso del Estatuto de Personal no Sanitario) para formular las alegaciones que estime convenientes (pliego de descargo) y proponer las pruebas que estime oportunas para su defensa.
- d) El período probatorio que se abre a partir del pliego de descargos tiene como objetivo probar la realidad de los hechos imputados al inculpado. La carga de la prueba corresponde, en toda su extensión, a la Administración actuante. Debe ser, por lo demás, una prueba cumplida, no bastando meras conjeturas o simples presunciones.

Anotar que, de conformidad con la línea jurisprudencial más sólida, el órgano instructor no está vinculado a la propuesta de prueba que efectuó el interesado, pudiendo realizar las que estime oportunas y rechazar motivadamente otras que no estime pertinentes. Todo ello, claro está, sin perjuicio de que el interesado pueda alegar posible indefensión por tal motivo a la hora de recurrir la resolución definitiva.

Por lo demás, en el acto de trámite que se comunique al inculpado la admisión a prueba del expediente, de conformidad con la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan. Siendo a cargo del expedientado los gastos que origine la práctica de las pruebas por él solicitadas.

III.3 Enjuiciamiento y propuesta de resolución

Concluido el debate de cargos-descargos y admitida y practicada la prueba, en su caso, se procederá por el instructor a la enjuiciación y a la formulación de la propuesta de resolución. En definitiva, este trámite, supone que el instructor calificará jurídicamente los hechos que considere probados, tipificando la infrac-

ción o infracciones cometidas, y proponiendo la sanción que entienda corresponder de acuerdo con la graduación efectuada a la vista del conjunto del expediente disciplinario. Debiendo tenerse en cuenta que, en esta actuación, no pueden tenerse en cuenta otros hechos que no sean los formulados en los pliegos de cargos.

Aunque en el Estatuto de Personal Médico y en el de Personal no Sanitario no se prevé que la propuesta de resolución se someta a alegaciones del inculpado, debe entenderse que por aplicación supletoria de la Ley 30/92, que autorizan las precitadas normas, es obligatorio este trámite. El Estatuto de Personal no Sanitario, en su artículo 69.9, contiene específicamente la obligatoriedad de someter la propuesta de resolución al expedientado. En cuanto a los plazos del trámite de alegaciones a que nos venimos refiriendo, parece aconsejable observar el de diez días, de acuerdo con la Ley 30/92, si bien es cierto que el Estatuto de Personal no sanitario fija cinco días y, para el resto del personal estatutario, por vía de Circular, está establecido el de ocho días.

Finalmente indicar, a este respecto, que tanto el Estatuto de Personal Médico como el Estatuto de Personal Sanitario no Facultativo, prevén el trámite de informe preceptivo y no vinculante de los colegios profesionales respectivos, los cuales dispondrán de un plazo de quince días hábiles para la emisión del mismo, pasado el cual se entenderá automáticamente evacuado.

III.4 Resolución y sanciones

Recibida la propuesta de resolución por la autoridad administrativa competente, la misma resolverá teniendo en cuenta que no está vinculada pro aquélla, pudiendo variar la calificación jurídico y la sanción propuesta. No así los hechos, en el sentido de que no se podrán acoger hechos distintos a los que formaban parte del pliego de cargos. Adoptada la resolución se practica la pertinente notificación al interesado con indicación del recurso y plazo procedentes (el contencioso-administrativo).

En lo que concierne a las sanciones, se prevén en los artículos 67 del Estatuto del Personal Médico, 127 del Estatuto del Personal Sanitario no Facultativo y 66 del Estatuto del Personal no Sanitario. Respecto de las mismas conviene anotar:

- a) Que los mencionados artículos 67 y 127 contiene una clasificación de las faltas similar, a diferencia del Estatuto de Personal no Sanitario que a las de amonestación escrita, suspensión de empleo y sueldo de un mes a un año y separación definitiva del servicio, añade la de traslado de residencia.
- b) Que las sanciones previstas en los tres Estatutos de pérdida de haberes no resulta posible actualmente en nuestro ordenamiento jurídico.

- c) Que, aunque en los tres estatutos, la suspensión de empleo y sueldo no supera el año, debe entenderse y así lo ha admitido la jurisprudencia, que resulta posible su ampliación. Y ello en la medida en que si no a la auto-ridad que resuelve el expediente se le colocaría entre la opción de decidir por aquella o por la separación definitiva del servicio. Lo que, a la luz de los principios de proporcionalidad y graduación de las sanciones, no resul-tará admisible.
- d) Que la sanción que consista en amonestación por escrito con constancia en el expediente no requiere la instrucción previa de expediente, de confor-midad con los Estatutos de Personal Médico y Personal Sanitario no Facultativo, siendo que en el caso del Personal no Sanitario dicha exen-ción se amplía para la imposición de sanción por cualesquiera faltas leves.
- e) Finalmente, en los tres estatutos se prevén los plazos de prescripción y la cancelación de las anotaciones de las sanciones impuestas, indicándose que la misma no impedirá la consideración de la reincidencia.

IV. BREVE CONSIDERACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS INFORMANTES DEL RÉGIMEN Y DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

A los efectos que ahora nos interesan, de forma sumaria, pueden sen-tarse los siguientes principios informantes del régimen y del procedimiento disciplinario:

1. Principio *non bis idem*: prohíbe que un mismo hecho pueda ser sanciona-do dos veces, tanto en la esfera penal como administrativa o en ambas a la vez.
2. Principio de legalidad: supone que no hay infracción ni sanción adminis-trativa posible sin norma jurídica que las determine.
3. Principio de tipicidad: como consecuencia directa del principio de legali-dad, exige este principio la delimitación concreta de las conductas que se hacen reprochables a efectos de su sanción.
4. Principio de culpabilidad: exigencia de dolo o culpa en el autor de una infracción como requisito para que sea sancionable, abandonando así la responsabilidad objetiva y acercándose a la responsabilidad subjetiva que rige en el ámbito de la culpabilidad penal.
5. Principio de proporcionalidad: que exige la adecuación o equivalencia entre la infracción cometida y la sanción impuesta, ecuación o equilibrio

que se rompe cuando a infracciones de escasa gravedad, dentro de las comprendidas en el tipo, se les aplica el tope máximo de la sanción autorizada sin circunstancias especiales que exterioricen una mayor culpabilidad del autor.

6. Principio de presunción de inocencia: que supone que la carga de la prueba recae sobre la Administración, siendo por tanto una carga del instructor la práctica de cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a determinar las responsabilidades susceptibles de sanción. En íntima conexión con este principio se encuentra el de *“in dubio pro reo”*, que elimina la posibilidad de suplir con meras presunciones de culpabilidad las lagunas probatorias.
7. Principio de no indefensión del interesado: situación que tiene un titular de un derecho o interés discutido cuando se ve imposibilitado para obtener o ejercer los medios legales suficientes para su defensa, y sin que tal vicio de omisión pueda subsanarse con las posibilidades de defensa atribuibles a los recursos que posteriormente a la producción del acto combatido puedan plantearse, cuando a consecuencia de la falta de audiencia al administrado ha sido privado de la facultad de introducir en el expediente los elementos fácticos y jurídicos de la oposición que la Administración debía tener en cuenta antes de producir el acto definitivo.
8. Principio de prescripción de la responsabilidad administrativa: exigencia aplicable tanto a las faltas como a las sanciones y cuya laguna legal, por aplicación analógica, debe llenarse acudiendo al Reglamento Disciplinario de los Funcionarios Públicos de la Administración del Estado.

V. EL PERSONAL DE LAS FUNDACIONES Y EMPRESAS PÚBLICAS SANITARIAS.

Dentro del personal sanitario, existe un creciente número de trabajadores excluidos de los tres estatutos de personal estatutario que se han analizado y sometidos, por contra, al ámbito del derecho laboral, al acudir la Administración Pública, para la prestación del servicio sanitario, a las denominadas nuevas fórmulas de gestión en las que se encuadran las fundaciones y las empresas públicas, entre otras.

Esta pluralidad de personas jurídicas que sirven para la prestación indirecta de la asistencia sanitaria actúan en su potestad disciplinaria, en igual posición jurídica que la de cualquier otro empresario con sometimiento a lo contemplado *“... en las disposiciones legales o en el convenio colectivo que sea aplicable”* (artículo 58.1 del Estatuto de los Trabajadores).

Así pues, de acuerdo con la anterior afirmación, concurren dos posibles fuentes en la regulación del régimen disciplinario de este personal: las disposiciones legales -con el Estatuto de los Trabajadores al frente- que los órganos legalmente competentes puedan dictar y, por otro lado, la negociación colectiva con el resultado de los diversos convenios colectivos.

Lo expuesto anteriormente se traduce en una primera y radical diferencia entre el personal sanitario estatutario y el laboral. Y es que, mientras que el primero, el estatutario, presenta una regulación básica única para todo el Sistema Nacional de Salud, el segundo, el laboral, se definirá por una legislación unitaria estatal (fundamentalmente hoy contenida en el Estatuto de los Trabajadores). Todo lo cual se traducirá en la existencia de una diversidad de regímenes jurídico-disciplinarios, con la consiguiente exigencia de atender a cada caso concreto para determinar el derecho aplicable.

Una segunda diferencia, también fundamental, en el ámbito disciplinario, entre el personal sanitario estatutario y el laboral estriba en que este último puede ver extinguida su relación jurídica de servicio mediante un expediente sumario (el despido disciplinario) que requiere, como únicos requisitos, la notificación por escrito al trabajador del despido, haciendo figurar los hechos que lo motivan y la fecha en que tendrá efectos. Siendo que, como no se desconoce, aunque el empleado demuestre la inexistencia de los hechos que se le imputan, siempre será el empresario el que pueda optar entre la readmisión o no del trabajador, salvo en los casos de representantes legales de los trabajadores (en los que la opción les corresponde a los mismos) o en los supuestos de despido nulo (por incurrir en discriminaciones prohibidas en la Constitución o en la Ley o se violen derechos fundamentales y libertades públicas del trabajador, en cuyo caso procederá siempre la readmisión).

Esta diferencia de tratamiento en materia de despido disciplinario, de difícil asunción en la medida en que converjan los procedimientos de selección de ambas clases de personal, podría superarse a través de la negociación colectiva con una doble técnica: estableciendo otras exigencias formales para el despido disciplinario (conformando un previo expediente contradictorio, a lo que explícitamente habilita el Estatuto de los Trabajadores) y otorgando en todo caso al trabajador la opción entre readmisión o indemnización para el supuesto de que no pruebe por el empresario el incumplimiento grave y culpable que motivó el despido disciplinario (esta última cuestión no exenta de dificultades de todo tipo). Finalmente cabe resaltar a este respecto, que, aunque no constituye un auténtico expediente contradictorio, la simple afiliación a un sindicato con la constancia de la misma al empresario, hace nacer un trámite formal más para el despido disciplinario: la audiencia previa de los delegados sindicales de la sección sindical correspondiente a aquel sindicato.

Para cerrar este capítulo, haremos una breve referencia al contenido normativo común al ámbito laboral que, en lo fundamental, se encuentra en el Estatuto de los Trabajadores en sus artículos 58 y 60. De la mencionada legislación puede resaltarse lo siguiente:

- a) Se atribuye la facultad disciplinaria a la dirección de las empresas, debiendo entenderse que la misma es irrenunciable, sin perjuicio de que pueda delegarse o, inclusive, renunciar a su ejercicio en un supuesto concreto.
- b) Los incumplimientos laborales, así como la graduación de las faltas y las sanciones deben estar previamente definidos en las disposiciones legales o en los convenios colectivos aplicables (principios de tipicidad y proporcionalidad).
- c) El ejercicio de la facultad sancionadora debe ajustarse al cauce establecido en el convenio colectivo de aplicación, exigiendo, el Estatuto de los Trabajadores, como mínimos necesarios, la comunicación escrita al trabajador, con constancia de fechas y hechos que la motivan, en el supuesto de faltas graves y muy graves. No exigiéndose, por contra, en las leves, formalidad alguna.
- d) Se prohíbe la imposición de determinadas sanciones tales como la reducción de la duración de las vacaciones u otra minoración de los derechos al descanso del trabajador y las multas de haber.
- e) Se confiere a los trabajadores la posibilidad de revisar ante la autoridad judicial la valoración de las faltas y las correspondientes sanciones impuestas por el empresario.
- f) Y, por último, en el artículo 60 se contempla la prescripción de las faltas (no así de las sanciones), indicando que las leves prescribirán a los diez días; las graves, a los veinte días, y las muy graves, a los sesenta días a partir de la fecha en que la empresa tuvo conocimiento de su comisión y, en todo caso, a los seis meses de haberse cometido.