

A carreira profesional dos profesionais sanitarios: antecedentes normativos e tendencias de desenvolvemento

La carrera profesional de los profesionales sanitarios: antecedentes normativos y tendencias de desarrollo

The professional career of health professionals: regulatory background and development trends

59 Regap

LIDIA DE LA IGLESIA AZA

Avogada
ldelaiglesiaaza@gmail.com

Recibido: 14/05/2020 | Aceptado: 03/07/2020
DOI: <https://doi.org/10.36402/regap.v0i59.4339>

Regap



ESTUDIOS

Resumo: Estudo evolutivo da carreira profesional no sistema de función pública español, con especial referencia ao marco legal actual. Céntrase no sistema de carreira profesional do persoal estatutario dos servizos de saúde pública no Estado español, con mención especial ao ámbito da Comunidade Autónoma galega tras a Sentenza do Tribunal Superior de Galicia que anula parcialmente o sistema instaurado mediante a Orde do 20 de xullo de 2018.

Palabras clave: Carreira profesional, empregados públicos, persoal estatutario, Galicia.

Resumen: Estudio evolutivo de la carrera profesional en el sistema de función pública español, con especial referencia al marco legal actual. Se centra en el sistema de carrera profesional del personal estatutario de los servicios de salud pública en el Estado español, con mención especial al ámbito de la Comunidad Autónoma gallega tras la Sentencia del Tribunal Superior de Galicia que anula parcialmente el sistema instaurado mediante la Orden de 20 de julio de 2018.

Palabras clave: Carrera profesional, empleados públicos, personal estatutario, Galicia.

Abstract: Evolutionary study of the professional career in the Spanish civil service system, with special reference to the current legal framework. It focuses on the professional career system of the statutory staff of public health services in Spain, with special mention to Galician's system after the Judgment of the High Court of Galicia that partially cancels the system established by the Order of July 20, 2018.

Key words: Professional career, civil service system, public health services staff, Galicia.

SUMARIO: 1 Os sistemas de valoración do desenvolvemento profesional no ámbito dos empregados públicos. Unha perspectiva histórica. 2 O Estatuto básico do empregado público e a Lei da función pública de Galicia como marco xeral. 3 A carreira profesional do persoal estatutario nos antecedentes históricos do actual sistema. 4 O réxime vixente: o Estatuto marco do persoal estatutario dos servizos de saúde. 5 A carreira profesional das profesións sanitarias na Comunidade Autónoma de Galicia. 6 Situación actual. 7 Conclusións e propostas de mellora.

1 Os sistemas de valoración do desenvolvemento profesional no ámbito dos empregados públicos. Unha perspectiva histórica

O especial réxime retributivo dos empregados públicos ten en España unha tradición centenaria cuxas iniciais referencias se remontan ao Real decreto do 18 de xullo de 1852 de Bravo Murillo¹, que clasificaba todos os empregados da «Administración activa» do Estado en cinco categorías: xefes superiores, xefes de administración, xefes de negociado, oficiais e aspirantes a oficial (que posteriormente serán denominados auxiliares). Dentro destas categorías distinguía chanzos de soldos, que as disposicións de desenvolvemento denominarían ás veces «clases». Á parte dos subalternos, que non tiñan o carácter de empregados públicos para os efectos deste decreto, a carreira dos funcionarios quedaba articulada en cinco categorías e dezaseis chanzos².

Con posterioridade a esta norma, realizáronse diversos intentos de regulación, sendo un dos máis sinalados o Real decreto do 4 de marzo de 1866³, debido ao Goberno presidido por O'Donnell, que aproba o Regulamento orgánico das carreiras civís da Administración pública, pero a súa vixencia limitada a catro meses motiva que non se requira unha referencia máis pormenorizada.

Con estes limitados antecedentes, ademais de coas referencias á función pública establecidas nas leis de orzamentos do ano 1876, chégase á Lei de bases do 22 de xullo de 1918, acerca da condición dos funcionarios da Administración civil do Estado⁴, o denominado “Estatuto de Maura”. Así, na súa base primeira, tras sinalar a coexistencia do persoal técnico e o auxiliar, fixaba as dotacións concretas que lle corresponderían a cada tipo de funcionarios. En execución desta norma, publicouse o Real decreto do 7 de setembro de 1918⁵, que aproba o Regulamento para a aplicación da Lei de bases do 22 de xullo último aos corpos xerais da Administración civil do Estado e ao persoal subalterno desta. Nas dúas normas establecíase un sistema de retribucións en que se determinan cantidades globais anuais para cada categoría.

Tras estas normas, constan poucas referencias normativas ás retribucións do persoal ao servizo das administracións públicas. Destacan o Real decreto-lei do 16 de

¹ *Gaceta de Madrid* n. 6572 do 20 de xuño de 1852, pp. 1 e 2.

² GUTIÉRREZ REÑÓN, A., “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas”, *Documentación Administrativa*, n. 210-211, maio-setembro 1987, pp. 29 a 70.

³ *Gaceta de Madrid* do 19 de marzo de 1866, p. 4.

⁴ BOE n. 175 do 23 de xullo de 1963, pp. 11141 a 11144.

⁵ *Gaceta de Madrid* n. 251 do 8 de setembro de 1918, pp. 646 a 655.

decembro de 1929⁶ sobre anticipos aos funcionarios públicos, que se limitaba a este aspecto retributivo, e a Lei municipal do 31 de outubro de 1935⁷, no título III da cal, referido á Administración municipal, se fai unha referencia superficial a funcionarios integrantes desta⁸.

Novamente, é de supor que, como consecuencia do convulso período histórico, se obvia calquera referencia aos dereitos retributivos dos funcionarios públicos na Lei do 1 de outubro de 1936 pola que se establece a organización administrativa á cal debe axustarse a nova estrutura do Estado, cuxa exposición inicial expresamente establece que ten carácter provisional “... *como anuncio da permanente a establecerse unha vez dominado todo o territorio nacional*”. Tampouco se atopan maiores referencias na Lei do 30 de xaneiro de 1938⁹, que modificou a Administración central do Estado, nin na posterior do 29 de decembro de 1938¹⁰, que efectuou modificacións nesta, texto que foi novamente alterado pola Lei do 8 de agosto de 1939¹¹ de modificación da Administración central do Estado.

Si se atopa normativa referida aos dereitos retributivos do persoal ao servizo da Administración na Lei do 10 de febreiro de 1939¹² sobre depuración de funcionarios públicos, que suspendía os dereitos retributivos dos funcionarios ata a “*investigación da conduta seguida, en relación co Movemento Nacional, polos funcionarios públicos que del dependan e que se atopasen nos territorios nacionais que se acababan de liberar e nos que se vaian liberando*”. Esta norma complementouse coa Orde do 1 de abril de 1939¹³, que daba instrucións para a aplicación da Lei do 10 de febreiro de 1939 sobre depuración de funcionarios públicos ao persoal sanitario, norma que exime os funcionarios sanitarios da inmediata suspensión de soldo e funcións ata a investigación da súa conduta. Estas instrucións en que se exceptuaba o persoal sanitario tiñan o seu fundamento na carencia de suficiente persoal con tal formación, polo que a súa inmediata suspensión suporía un custo inasumible para unha poboación enferma e con lesións derivadas da contenda.

Non é ata a Lei de funcionarios civís do Estado do 7 de febreiro de 1964¹⁴ e a posterior Lei de retribucións dos funcionarios da Administración civil do Estado, do 4 de maio de 1965, Lei 31/1965¹⁵, cando se desagregaron os conceptos retributivos en soldo base, complementos de soldo e outras retribucións. Suprimíase así o sistema de

⁶ *Gaceta de Madrid* n. 351 do 17 de decembro de 1929, pp. 1722 a 1725. Corrección de erros *Gaceta de Madrid* n. 361 do 27 de decembro de 1929.

⁷ *Gaceta de Madrid* n. 305 do 1 de novembro de 1935, pp. 898 a 919.

⁸ Lexislación municipal do 31 de outubro de 1935 precedida dunha introdución histórica e da Lei de bases do 10 de xullo anterior, anotada e concordada con formularios e referencias legais e prácticas; prólogo do Excmo. Sr. Conde de Romanones, Madrid, Editorial Góngora, 1936.

⁹ BOE n. 467 do 31 de xaneiro de 1938, pp. 5514 a 5515.

¹⁰ BOE n. 183 do 31 de decembro de 1938, pp. 3216 a 3217.

¹¹ BOE n. 221 do 9 de agosto de 1939, pp. 4326 a 4327.

¹² BOE n. 45 do 14 de febreiro de 1939, pp. 856 a 859.

¹³ BOE n. 92 do 2 de abril de 1939, p. 1889.

¹⁴ BOE n. 40 do 15 de febreiro de 1964, pp. 2045 a 2055.

¹⁵ BOE n. 107 do 5 de maio de 1965, pp. 6438 a 6453.

categorías, vixente desde o “Estatuto Maura” de 1918, e definíase a situación profesional do funcionario en virtude do corpo de pertenza e o posto concreto que ocupaba en cada momento. Así, conforme a propia exposición de motivos da norma: *“O novo sistema establecido polos corpos legais citados (...) acaba cos soldos calculados sobre as desaparecidas categorías administrativas, e no seu lugar establece un soldo-base igual para todos os funcionarios, un coeficiente multiplicador dese soldo-base que determinará o soldo que lle corresponde a cada corpo de funcionarios; uns trienios, que son o pagamento á antigüidade no servizo, e un complemento familiar que se concede en proporción ás cargas familiares que o funcionario debe manter. Ademais, e nos casos especiais que as normas citadas prevén, créanse outros posibles complementos de soldo e remuneracións que veñen completar os dereitos económicos do funcionario”*.

Para o que aquí interesa, como sistema de retribución do desempeño, debe observarse a regulación que se ofrece dos complementos de soldo. Estes, tal como se refire a eles Nieto García¹⁶, teñen un carácter discrecional, fronte ao carácter regulado do soldo, e excepcional, en canto a complemento da retribución básica. Inicialmente serían os de destino, dedicación especial e familiar conforme se regula nos artigos 5 e 8, pero produciuse un desordenado desenvolvemento da súa configuración que deu lugar á coexistencia dunha longa serie de complementos creados por vía regulamentaria¹⁷.

Entre eles, o complemento de dedicación especial, que por nomenclatura parecería poder acoller a retribución do desenvolvemento de carreira, e que se definía na Lei de funcionarios civís do Estado (artigo 99) como o que se pode conceder:

“a) A aqueles funcionarios aos que se lles exixa unha xornada de traballo maior que a normal.

b) Aos funcionarios que se acollan ao réxime de dedicación exclusiva ao servizo da Administración”.

Non mantíña, polo tanto, relación co desenvolvemento da carreira.

Foi no apartado referido a outras retribucións onde se atopaba un desenvolvemento inicial da carreira profesional. Así, dentro deste apartado regulábanse os incentivos, que, conforme a regulación contida no artigo 101.4 da Lei de funcionarios civís do Estado: *“... remunerarán un rendemento superior ao normal no traballo e estableceranse cando a natureza do servizo permita sinalar primas á produtividade”*.

Con posterioridade, o Decreto 889/1972¹⁸, do 13 de abril, polo que se regulaban as retribucións complementarias dos funcionarios da Administración civil do Estado, reitera tal conceptualización no seu artigo 10, pero sen realizar o superior desenvolvemento que se lle presupón a unha norma regulamentaria; así, di: *“Os incentivos, de acordo co disposto no artigo 101,4 da Lei de funcionarios civís do Estado, remunerarán un rendemento superior ao normal no traballo e estableceranse cando a natureza do servizo permita primas á produtividade”*.

¹⁶ NIETO GARCÍA, A., “La retribución de los funcionarios en España”, *Revista de Occidente*, Madrid, 1967, pp. 38 e seguintes.

¹⁷ JUNQUERA GONZÁLEZ, J., GONZÁLEZ-HABA GUIASADO, V. e FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T., “Las retribuciones de los funcionarios públicos”, *Asociación Española de Administración Pública*, n. 1, 1979, pp. 73 e ss.

¹⁸ BOE n. 90 do 14 de abril de 1972, pp. 6646 a 6649.

De conformidade con este sistema, a fixación de tales incentivos correspondía ás xuntas de retribucións dos ministerios, que debían realizar unha distribución do crédito global que para este concepto se asignaba a cada departamento ministerial¹⁹.

Non é ata o Real decreto-lei 22/1977²⁰ de reforma da lexislación sobre funcionarios da Administración civil do Estado e persoal militar dos Exércitos de Terra, Mar e Aire cando o concepto retributivo de “carreira administrativa” se acuña. Pretendía remunerar individualmente o funcionario segundo a natureza dos traballos e postos desenvolvidos. O sistema partía dun grao inicial, determinado pola preparación técnica requirida para cada traballo desempeñado, como exixencia superior á propia de titulación para o ingreso nos corpos correspondentes. A permanencia durante cinco anos determinaba a consolidación do grao e o pase ao inmediatamente superior e coa adquisición de cada grao accedíase á percepción dunha nova cantidade fixa mensual. Este sistema, non obstante, nunca chegou a aplicarse, tanto polo complexo da súa configuración como polo incremento do gasto público que implicaba. Resulta evidente que a necesidade de valorar a carreira profesional xa existía, pero as limitacións orzamentarias, como en tantas outras ocasións, imposibilitaron a aplicación.

A Lei 30/1984²¹, de medidas para a reforma da función pública, derogou o réxime retributivo anterior, regulando as retribucións dos funcionarios nos artigos 23 e 24, ben que cunha intención de concreción e seguidista do anterior sistema. Así, o artigo 23 reiteraba a existencia de tres tipos de retribucións básicas (o soldo, os trienios e as pagas extraordinarias), e mantiña a existencia das retribucións complementarias (complemento de destino, específico e de produtividade) e das gratificacións por servizos extraordinarios.

Aínda que non se realizaban referencias á carreira profesional, si se transloce a futura importancia desta na súa exposición de motivos, na cal xa se establece a intención de efectuar unha relación directa entre o desempeño do posto de traballo e as retribucións: “*A lei modifica, por iso, o actual sistema de retribucións, establecendo con claridade unha primacía importante para aquelas que van ligadas ao desempeño do posto de traballo*”.

En canto á promoción profesional, establecía o ingreso na función pública nun corpo definido, regulando as relacións de postos de traballo os corpos que poden desenvolver cada posto concreto. Dentro de cada un dos cinco grupos (A a E), podíase acceder a un intervalo de niveis (globalmente, de 1 a 30), que é o que determinaba a contía do complemento de destino. Polo tanto, o paso duns a outros supuña o que a propia norma denominaba carreira administrativa e promoción profesional. A consolidación de grao requiría o desempeño durante dous anos continuados ou tres sucesivos

¹⁹ GARCÍA TREVIJANO, J.A., “Tratado de Derecho Administrativo”, *Revista de Derecho Privado*, tomo III, volume II, Madrid, 1970, pp. 66 e ss.

²⁰ BOE n. 83 do 7 de abril de 1977, pp. 7764 a 7768.

²¹ BOE n. 185 do 3 de agosto de 1984, pp. 22629 a 22650.

de postos correspondentes a tal nivel. Este sistema coexistiu co propio da promoción interna para o ascenso ao corpo ou escala inmediatamente superior²².

2 O Estatuto básico do empregado público e a Lei da función pública de Galicia como marco xeral

O Texto refundido do Estatuto básico do empregado público de 2007²³ supuxo o intento de crear un marco común para todos os empregados públicos, con independencia do vínculo concreto de suxeición á Administración, pero non constitúe un texto completo, senón que require obrigatoriamente o desenvolvemento polas diferentes administracións territoriais, tal como expresamente prevé o artigo 6.

A afirmación de que supón un marco común para todos os empregados públicos susténtase na ampla configuración do artigo 2 do EBEP, non alterada no Texto refundido de 2015²⁴, que en canto á súa aplicabilidade ao persoal estatutario establece: “3. *O persoal docente e o persoal estatutario dos servizos de saúde rexeranse pola lexislación específica ditada polo Estado e polas comunidades autónomas no ámbito das súas respectivas competencias e polo previsto no presente estatuto, agás o capítulo II do título III, salvo o artigo 20, e os artigos 22.3, 24 e 84*”.

Esta complicada redacción parece manter a aplicabilidade a este persoal da regulación contida no artigo 20 do EBEP, avaliación do desempeño; 22.3, retribucións complementarias referidas ás características dos postos de traballo, a carreira profesional ou o desempeño, rendemento ou resultados; 24, retribucións complementarias e 84, mobilidade voluntaria entre administracións públicas.

A necesidade de desenvolvemento por normas territoriais que considera o artigo 6 non implica que non se efectúe unha regulación xenérica común. Así, para os funcionarios establece a estrutura das retribucións complementarias, con criterios superficiais en cumprimento do mandato constitucional correspondente ao seu carácter de norma básica. Realiza unha formulación xeral, establecendo unhas mínimas regulacións de obrigatorio respecto, formulación novidosa que foi acollida con posicións moi extremas ou foi benvinda como: “*o revulsivo que o noso emprego público necesita para avanzar cara a unha Administración máis próxima ao cidadán e que complete o inacabado círculo desempeño-control-recompensa, entendidos os dous extremos nos seus máis amplos termos*”²⁵ Padilla Ruiz; ou foi demonizado polos que entenden que

²² GUTIÉRREZ REÑÓN, A., “La carrera administrativa en España: Evolución histórica y perspectivas”, *Documentación Administrativa*, n. 210-211, maio-setembro de 1987, pp. 29 a 70. CASTILLO BLANCO, F., *El sistema retributivo de la función pública española*, Marcial Pons, Madrid, 2002, pp. 16 e ss. PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho administrativo I. Introducción, organización administrativa, empleo público*, 26.ª ed., UNED, Ed. Académicas, Madrid, 2017, pp. 525 e ss. PIÑAR MAÑAS, J.L., “El nuevo sistema retributivo de los funcionarios y su aplicación”, *Revista de Administración Pública*, n. 111, 1986, pp. 371 e ss.

²³ BOE n. 89 do 13 de abril de 2007, pp. 16270 a 16299 (EBEP).

²⁴ BOE n. 261 do 31 de outubro de 2015, pp. 103105 a 103159.

²⁵ PADILLA RUIZ, P., *Gestión del empleo público. La evaluación del desempeño en la mejora de la eficiencia administrativa*, Bosch Editor, Barcelona, 2016, pp. 74.

reitera as apreciacións subxectivas do desempeño, con incerteza sobre o cumprimento das garantías dos dereitos dos empregados públicos²⁶.

Contén unha previsión interesante, en canto a aquí se refire, na disposición transitoria primeira, a denominada garantía de dereitos retributivos, que di: “1. - O desenvolvemento deste estatuto non poderá comportar para o persoal incluído no seu ámbito de aplicación a diminución da contía dos dereitos económicos e outros complementos retributivos inherentes ao sistema de carreira vixente para estes no momento da súa entrada en vigor, calquera que sexa a situación administrativa en que se atope”.

Recoñece, polo tanto, a posible existencia previa de sistemas de carreira, optando por garantir os dereitos que destes se teñan xerado. Esta garantía é máis teórica que real, dado que, malia os anteriores intentos de establecer un sistema de retribución vinculado ao efectivo desempeño, non se chegara a materializar, máis alá da regulada progresión no grao profesional.

É no artigo 16 onde se realiza unha aproximación inicial ao concepto, principios e modalidades da carreira profesional dos funcionarios de carreira. Para iso determina que se entende por carreira profesional “o conxunto ordenado de oportunidades de ascenso e expectativas de progreso profesional conforme os principios de igualdade, mérito e capacidade”. Prosegue no apartado 3 do mesmo artigo derivando ás leis de función pública que se diten en desenvolvemento do propio EBEP a regulación concreta, efectuando unha enumeración, con carácter aberto, que inclúe:

a) *Carreira horizontal, que consiste na progresión de grao, categoría, chanzo ou outros conceptos análogos, sen necesidade de cambiar de posto de traballo...*

b) *Carreira vertical, que consiste no ascenso na estrutura de postos de traballo polos procedementos de provisión...*

c) *Promoción interna vertical, que consiste no ascenso desde un corpo ou escala dun subgrupo, ou grupo de clasificación profesional no suposto de que este non teña subgrupo, a outro superior...*

d) *Promoción interna horizontal, que consiste no acceso a corpos ou escalas do mesmo subgrupo profesional...*

Expresamente considérase no propio artigo a posibilidade de simultanear as modalidades de carreira horizontal e vertical cando as dúas se implanten para un mesmo ámbito. Esta configuración non se efectúa como norma pechada, limitándose a establecer unha serie de posibilidades que cada Administración territorial deberá desenvolver.

A situación deste artigo no título III do EBEP “*Dereitos e deberes. Código de conduta dos empregados públicos*” e dentro deste no capítulo II “*Dereito á carreira profesional e á promoción interna. A avaliación do desempeño*” determina a súa configuración como un dereito do empregado público, o que parece implicar a obriga das lexislacións de cada Administración pública de proceder ao seu desenvolvemento²⁷. Historicamente

²⁶ FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Estatuto Básico y carrera funcional”, Linde Paniagua, E. (dir.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Ed. Colex, Madrid, 2008, pp. 177 e ss.

²⁷ DE MIGUEL PAJUEL, F., “Artículo 16. Concepto, principios y modalidades de la carrera profesional de los funcionarios de carrera”, Palomar Olmeda, A. (dir.), Sempere Navarro, A.V. (dir.) e Quintanilla Navarro, R.Y. (coord.), *Comentario a la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2.ª ed., Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2009, pp. 171 a 180.

supón o primeiro recoñecemento da promoción profesional como un dereito individual do funcionario, impedindo así desenvolvementos normativos polas administracións territoriais que puidesen pretender obvio.

Configúranse ademais como un dereito que debe respectar en todo caso os principios de igualdade, mérito e capacidade que o artigo 103.3 da Constitución limitaba ata ese momento ao acceso á función pública. Con esta aproximación realízase unha concesión ás reivindicacións históricas dos interlocutores sociais, establecendo finalmente un sistema de carreira profesional con, polo menos, un intento de garantías de imparcialidade. Trátase dun sistema que, por primeira vez, vincula as posibilidades de promoción profesional ao desempeño profesional persoal e á consecución dos obxectivos da propia Administración²⁸.

O respecto aos principios de igualdade, mérito e capacidade que contempla o artigo 16 como reitores da carreira profesional implica a necesidade de efectuar unha avaliación do desempeño, tal como relaciona o artigo 20.3 ao dicir que “*As administracións públicas determinarán os efectos da avaliación na carreira profesional horizontal...*”.

O desenvolvemento efectuado polo EBEP deste dereito continúa a súa configuración no artigo 17, xa limitado á carreira horizontal dos funcionarios de carreira. Deberá configurarse mediante un sistema de graos, categorías ou chanzos de ascenso, con diferente remuneración, e que dependerá da valoración da traxectoria e actuación profesional, calidade dos traballos realizados, coñecementos adquiridos e o resultado da avaliación do desempeño, como mínimo. Tal avaliación dá lugar a continuar desenvolvendo a mesma función, sen cambio no posto de traballo, pero cun incremento de retribucións unido ao cambio de grao, categoría ou chanzo²⁹.

Novamente cómpre lembrar o carácter aberto do EBEP en canto a norma básica, que motiva que non se proceda a unha delimitación máis alá das características esenciais da carreira horizontal. E o sistema establecido no artigo 16, en que coexiste a tradicional posibilidade de carreira vertical, mediante o ascenso, cun innovador sistema de carreira horizontal mediante a progresión dos diversos chanzos do propio posto, vinculando o paso ao superior ao desenvolvemento de competencias e ao rendemento.

O mesmo carácter aberto se lles outorga aos sistemas de promoción interna considerados no artigo 18, en canto a sistema de promoción vertical novamente sometido ao acatamento dos principios de igualdade, mérito e capacidade, e cunha limitación temporal de dous anos de permanencia no posto. O punto de partida establécese a disposición adicional 10.^a, ao determinar: “*... a carreira profesional dos funcionarios de carreira iníciase no grao, nivel, categoría, chanzo e outros conceptos análogos correspondentes á praza inicialmente asignada ao funcionario tras a superación do correspondente proceso selectivo, que terá a consideración de mínimos. A partir daqueles, produciranse os ascensos que procedan segundo a modalidade de carreira aplicable a cada ámbito*”.

²⁸ NIETO ROJAS, P., “La evaluación del desempeño. Una Herramienta básica para la gestión de la carrera profesional de los empleados públicos”, *El Estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección Xeral de Información Administrativa e Publicacións, Madrid, 2009, pp. 405-423.

²⁹ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., “El sistema de retribución por complementos”, *Documentación Administrativa*, n. 101-102, 1987, pp. 69 a 80.

Si se establece o mandato ás administracións públicas territoriais para que adopten “... *medidas que incentiven a participación do seu persoal nos procesos selectivos de promoción interna e para a progresión na carreira profesional*”. Para iso, o artigo 22 do EBEP realiza unha definición das retribucións complementarias como: “... *as que retribúen as características dos postos de traballo, a carreira profesional ou o desempeño, rendemento, resultados alcanzados polo funcionario...*”.

Nun sentido parecido, o artigo 24 establece que os complementos retributivos se basean na “... *progresión alcanzada polo funcionario dentro do sistema de carreira administrativa*”. Configúranse, polo tanto, as retribucións complementarias en íntima conexión co posto de traballo concreto e a actuación real do funcionario no desenvolvemento da posición³⁰.

Establece este artigo uns criterios básicos para o desenvolvemento territorial das retribucións complementarias. Así, preténdese fixar dentro de cada categoría unha serie de tramos polos que pode progresar o funcionario, logo de avaliación do seu desempeño e sen necesidade de proceder a un cambio de posto. Supón, por conseguinte, un incentivo económico ao bo facer no desenvolvemento das funcións que lle son propias.

A configuración concreta das retribucións complementarias difírese ás administracións territoriais, logo de negociación con representacións de funcionarios, dado que no artigo 37 do EBEP se conforma como unha das materias que require negociación previa.

En canto á implantación deste modelo, demórase no artigo 17 ao desenvolvemento polas leis das respectivas administracións, aínda que con sometemento a uns criterios básicos establecidos no EBEP e que determinan a articulación dun sistema de graos, categorías ou chanzos de ascenso que valoren a traxectoria e a actuación profesional, os coñecementos adquiridos e o resultado da avaliación do desempeño, sendo polo tanto unha reiteración do establecido na disposición adicional décima.

A enumeración de criterios avaliábeis non se configura como un sistema de *numerus clausus*, permitindo a incorporación polas administracións que deben desenvolverlo doutros cando a función concreta así o determine³¹. Tal como sinala Míguez Macho³²: “*Na súa condición de lexislación básica estatal, o estatuto presenta a característica, pouco frecuente neste tipo de normas, de que unicamente contén disposicións de carácter básico, co cal o seu desenvolvemento non só ten que ser levado a cabo polo lexislador autonómico, senón tamén polo lexislador estatal para o seu propio ámbito. Como consecuencia disto, tal como sinala a exposición de motivos do estatuto, o réxime da función pública estatal deixa de ser un modelo de referencia e cada un dos lexisladores competentes neste terreo está chamado a deseñar o seu modelo de organización e xestión do emprego público*”.

³⁰ LONGO, F., “Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 41, 2005, pp. 141 e ss.

³¹ DE MIGUEL PAJUEL, F., “Artículo 16. Concepto, principios y modalidades de la carrera profesional de los funcionarios de carrera”, cit., pp. 171 a 180.

³² MÍGUEZ MACHO, L., “O desenvolvemento lexislativo do Estatuto básico do empregado público en tempos de crise: a nova Lei do emprego público de Galicia”, *Revista Galega de Administración Pública. Monográfico: Emprego Público*, n. 49, xaneiro-xuño de 2015, pp. 75 a 98.

A determinación do modelo aplicable tense que efectuar, en todo caso, mediante a opción por todos ou algúns dos sistemas previamente enumerados no EBEP. Ademais, tal como establece o artigo 20³³, mentres non se proceda a tal opción, co conseguinte despregamento, a lexislación anterior seguirá en vigor, dado que o articulado do EBEP soamente adquire plena vixencia co seu desenvolvemento. Por iso, que transcorre – sen oito anos entre a aprobación do texto inicial do EBEP e a promulgación da Lei do emprego público de Galicia³⁴ chama a atención, máxime cando o seu antecedente é o Decreto lexislativo 1/2008 polo que se aprobou o Texto refundido da Lei da función pública de Galicia³⁵, aprobado xa promulgado o EBEP.

Como dixemos, este desenvolvemento derivado, no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia, efectuouse mediante a Lei 2/2015 da función pública de Galicia, cuxo obxecto se establece no artigo 1 nos seguintes termos:

“Esta lei ten por obxecto a regulación do réxime xurídico da función pública galega e a determinación das normas aplicables a todo o persoal ao servizo das administracións públicas incluídas no seu ámbito de aplicación, en exercicio das competencias atribuídas á Comunidade Autónoma de Galicia no seu Estatuto de autonomía e en desenvolvemento do Estatuto básico do emprego público”.

Tal desenvolvemento está limitado polo sistema de competencias establecido no artigo 149.1.18 da Constitución, polo que se ten que facer de forma coherente co EBEP. Ao que non estaba obrigado o texto galego era á reprodución literal, nesta parte, da estrutura do texto nacional. Así, a regulación da carreira profesional efectúase dentro do título VI, dereitos e deberes individuais dos funcionarios. Este título é o máis extenso e complexo da lei, estruturándose en tres capítulos: disposicións xerais; promoción profesional e valoración do desempeño e mobilidade do persoal funcionario. É no capítulo II, referido á promoción profesional e avaliación do desempeño, onde se debería atopar a concreción das modalidades de carreira profesional, pero o artigo 75 enumera todas as posibilidades da lei nacional, contemplando a carreira horizontal, a carreira vertical, a promoción interna horizontal e a promoción interna vertical, pero derivando o réxime concreto ao desenvolvemento regulamentario.

Polo tanto, o texto optou por non realizar concrecións ao réxime contemplado no EBEP, regulando os principios básicos do seu desenvolvemento, pero procedendo a diferir a regulación pormenorizada ao ámbito regulamentario. Estes principios básicos, como non podía ser doutro xeito, respectan a configuración legal do EBEP, e reiteran que a valoración se deberá efectuar como avaliación individualizada de cada

³³ *Artigo 20. A avaliación do desempeño.*

1. As administracións públicas establecerán sistemas que permitan a avaliación do desempeño dos seus empregados.

A avaliación do desempeño é o procedemento mediante o cal se mide e valora a conduta profesional e o rendemento ou o logro de resultados.

3. As administracións públicas determinarán os efectos da avaliación na carreira profesional horizontal, a formación, a promoción de postos de traballo e na percepción das retribucións complementarias previstas no artigo 24 do presente estatuto.

5. A aplicación da carreira profesional horizontal, das retribucións complementarias derivadas do apartado c) do artigo 24 do presente estatuto e o cesamento do posto de traballo obtido polo procedemento de concurso requirirán a aprobación previa, en cada caso, de sistemas obxectivos que permitan avaliar o desempeño de acordo co establecido nos apartados 1 e 2 deste artigo.

³⁴ DOG n. 82 do 4 de maio de 2015, pp. 17003 a 17193; BOE n. 123 do 23 de maio de 2015, pp. 43530 a 43656.

³⁵ DOG n. 114 do 13 de xuño de 2008, pp. 11359 a 11389; BOE n. 167 do 11 de xullo de 2008, pp. 30446 a 30470.

empregado e non global das unidades administrativas, o que se deberá levar a cabo mediante criterios e procedementos de carácter obxectivo.

A propia exposición de motivos, ante a novidade que supón a inclusión da carreira horizontal, así como o mantemento dos sistemas máis tradicionais, atrasa a efectividade deste apartado ata o seu desenvolvemento pormenorizado por vía regulamentaria, dada a necesaria adaptación a cada un dos ámbitos da función pública. Por iso, a normativa galega, no referido á carreira profesional, supón a reiteración da normativa nacional, sen que se proceda a concretar o réxime polo que se opta.

Parte como base da delimitación no artigo 76 do concepto de itinerarios profesionais como “... o conxunto de corpos e escalas dos distintos grupos e subgrupos de clasificación profesional do persoal funcionario de carreira que conforman unha área de competencias, capacidades, coñecementos e formación comúns e que habilitan para o exercicio dunha profesión no ámbito da Administración especial ou dun conxunto de actividades administrativas no ámbito da Administración xeral”. Configurando así a carreira profesional horizontal a partir da existencia de tres categorías profesionais, de ingreso, media e superior, divididas cada unha delas en tres graos de ascenso aos que vai vinculado o complemento retributivo de carreira que crea a propia lei. O acceso efectuarase en todo caso na categoría de ingreso e no grao inferior desta, determinando o paso dunha categoría o logro do grao superior desta, e, salvo supostos excepcionais, o itinerario efectuarase de xeito consecutivo.

O progreso na carreira efectúase tendo en conta a antigüidade no grao ou categoría, a avaliación positiva do desempeño profesional, os coñecementos adquiridos e outros méritos e aptitudes referidos á especificidade da función desenvolvida e a experiencia. A valoración do desempeño, como concepto novo incluído no EBEP, expórtase á Lei do emprego público de Galicia, pero derivando a súa configuración a normas regulamentarias que realicen a concreción sobre os principios xa expostos: avaliación individualizada mediante criterios obxectivos.

Como garantía, establécese o carácter irreversible da progresión na carreira horizontal, con excepción dos casos de sanción disciplinaria de demérito, conforme establece o artigo 76 da lei. Todo iso mantendo a compatibilidade entre a carreira horizontal e vertical, ao permitirse a progresión simultánea en ambas as dúas.

En canto á promoción interna vertical, establécese unha reserva do 25% das prazas a cubrir para o persoal da categoría e grao inferior, aínda que coa limitación da titulación e a permanencia mínima de dous anos no posto anterior. Ademais, fíxase unha preferencia do persoal que accedera á nova categoría por promoción interna na elección de posto fronte aos que concorren ao mesmo procedemento mediante a quenda libre. A promoción interna horizontal é dotada dun sistema equivalente.

Polo tanto, o sistema de carreira profesional que se establece ten a súa pedra angular na avaliación do desempeño, mediante a que “... se mide e valora a conduta profesional e o rendemento ou logro de resultados dos empregados públicos” (artigo 83), pero o establecemento dos sistemas concretos de avaliación difírese ao desenvolvemento regulamentario. Para a súa configuración pevese expresamente a participación das organizacións sindicais e, tendo como obxectivo preservar os principios de igualdade,

mérito e capacidade, de obrigado respecto, constitúense órganos especializados dotados de autonomía funcional para a realización da avaliación.

De entre os criterios que o artigo 84 establece para proceder á avaliación, con carácter obrigatorio terase que valorar o grao de cumprimento dos deberes profesionais dos empregados públicos, o grao de interese, iniciativa e esforzo cos que realicen o seu traballo e, en particular, a implicación destes na actualización e perfeccionamento da súa cualificación profesional. Trátanse de conceptos xurídicos indeterminados todos eles onde os haxa.

Establécese como criterio necesario a medición da contribución individual de cada empregado público, no marco da avaliación da unidade administrativa na que preste os seus servizos, á consecución dos obxectivos da unidade e á mellora da organización e xestión a través da participación en procesos de innovación e de boas prácticas en favor da excelencia e a normalización e racionalización de procesos.

Preténdese así fuxir dos sistemas de avaliación globais das unidades administrativas, individualizando a colaboración dos empregados públicos na consecución dos obxectivos.

Unha avaliación positiva dá lugar á consecución dunha retribución complementaria regulada no artigo 137 segunda, c), o complemento de desempeño, cuxa contía global se establecerá anualmente na Lei de orzamentos xerais en relación cos custos globais de persoal de cada programa e cada órgano. A asignación concreta responderá a criterios obxectivos, regulamentariamente establecidos, coa participación obrigatoria dos órganos de representación do persoal.

Isto supón a modificación do sistema de retribucións complementarias, modificación que a propia exposición de motivos xa establece como de gran calado, e iso porque o *“... complemento de destino se substituirá por un novo complemento de carreira, ligado á progresión na carreira horizontal, mentres o complemento específico se converterá nun complemento de posto de traballo, vinculado ás características deste e estruturado en dous compoñentes: un de dedicación e outro competencial. Pola súa banda, o complemento de produtividade deixará paso ao complemento de desempeño, dependente da avaliación deste último”*.

Todos estes cambios postérganse ao momento da implantación efectiva do sistema de carreira, como establecen as disposicións transitorias oitava, novena e décima. Nelas establécese o mantemento dos 30 niveis preexistentes ata que se produza o desenvolvemento efectivo, de conformidade coas previsións expresas contidas nos diversos apartados de tales disposicións, sendo as equivalencias temporais básicas entre o complemento retributivo de carreira previsto na nova lei e o complemento de destino que figurará nas relacións de postos de traballo e será igual para todos os postos do mesmo nivel; e entre o novo complemento retributivo de posto de traballo e o complemento específico existente á entrada en vigor da norma, como complementos que retribúen *“... as condicións particulares dalgúns postos de traballo en atención á súa especial dificultade técnica, dedicación, responsabilidade, incompatibilidade, perigosidade ou penosidade”*.

Ata a entrada en vigor do procedemento de avaliación do desempeño, o complemento retributivo previsto na nova norma será substituído por un complemento de produtividade cuxas circunstancias se regulan na disposición transitoria décima. A regulación pola que se optou en Galicia constitúe a reiteración das previsións do EBEP; non se efectuou unha aposta clara por ningún dos sistemas contidos neste, senón que se procedeu a reproducir o seu contido. Todo iso coa constante referencia aos posteriores desenvolvementos regulamentarios como vía para a concreción do sistema. Podería esta fórmula lexislativa entenderse como vulneradora da reserva de lei? Posiblemente esta conclusión sexa exaxerada, pero non hai dúbida de que o regulamento non é o instrumento xurídico máis axeitado para establecer unha realidade tan complexa como a carreira profesional.

3 A carreira profesional do persoal estatutario nos antecedentes históricos do actual sistema

Tal como se recolle no traballo de Parrilla Valero³⁶, “*Ata o século XIX non houbo en España unha organización sanitaria municipal estable. Aínda que desde a Idade Media se coñece a existencia das Xuntas Locais de Sanidade (Xuntas do Morbo, ou morbaría), tratábase de órganos non permanentes, formados por varios dos rexedores do municipio e algún médico, cuxa función era loitar contra as epidemias. O carácter destas primeiras xuntas era máis de policía sanitaria (orde pública) que de saúde pública (saneamento)*”.

Malia o remoto destes antecedentes, a pretensión de regulación inicial tivo como base a Constitución de Cádiz de 1812³⁷, que lles outorgaba aos concellos as funcións de “*policía de salubridade, e de comodidade e coidado dos hospitais, hospicios, casas de expósitos e demais establecementos de beneficencia*”. Mediante a Instrución sanitaria de 1813 desenvolveuse, concedéndolles aos concellos o carácter de máxima autoridade en materia de vixilancia da saúde da poboación³⁸. Xa durante o trienio liberal, en 1821, aprobouse o Regulamento xeral de beneficencia³⁹, que outorgaba aos concellos a responsabilidade en materia de casas de maternidade, lactación, educación infantil, casas de socorro, socorro domiciliario e hospitalidade pública. En 1822 ten lugar o primeiro intento de regulación mediante unha lei sanitaria estatal, o Proxecto de Código Sanitario⁴⁰, proxecto truncado por ter a súa base nos principios liberais da Constitución de 1812 e ser excesivamente progresista para Fernando VII⁴¹.

Non é ata a morte de Fernando VII, e o comezo da modernización do país, cando xorden novos intentos de regulación estatal da materia. Así, o 24 de marzo de 1847

³⁶ PARRILLA VALERO, F., “En busca del origen de los farmacéuticos titulares”, *Gaceta Sanitaria*, n. 23 (I), 2009, pp. 72 a 75.

³⁷ Cádiz, Imprenta Real, 19 de marzo de 1812.

³⁸ MUÑOZ MACHADO, S., *La sanidad pública en España: evolución histórica y situación actual*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975.

³⁹ León, 27 de decembro de 1821.

⁴⁰ Presentado ás Cortes Xerais o 22 de abril de 1822.

⁴¹ FARRERONS NOGUERA, L., *Historia del sistema sanitario español: Debates parlamentarios, 1812-1986*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 2013, pp. 14 a 21.

publícase o Real decreto orgánico de sanidade⁴², que crea a estrutura da sanidade española. Este sistema baseábase nunha estrutura en tres niveis de organización: estatal, provincial e municipal. A nivel estatal, as competencias residían no Consello de Sanidade como máximo órgano consultivo e na Dirección Xeral de Sanidade como órgano executivo incluído na estrutura do Ministerio de Gobernación. No ámbito provincial, créase un negociado administrativo de Sanidade nos gobernos civís, cun órgano asesor e de policía sanitaria denominado Xunta Provincial de Sanidade e un órgano executivo constituído polas subdelegacións de Sanidade.

É na sede destas subdelegacións onde xorde o antecedente máis remoto de regulación diferenciada para o persoal do ámbito sanitario, o Regulamento para as subdelegacións de Sanidade Interior do Reino, do 24 de xullo de 1848⁴³, aplicable aos que exercen as profesións de Medicina, Farmacia e Veterinaria. Este texto normativo, completado pola Lei do 28 de novembro de 1855 sobre servizo xeral de sanidade⁴⁴, pola que, tal como refiren Pérez Gálvez e Villegas Oliva⁴⁵, “... *se institúen os xurados médicos provinciais de cualificación, que tiñan por obxecto prever, amoestar e cualificar as faltas que cometesen os profesionais no exercicio das súas facultades, así como regularizar os seus honorarios, reprimir os abusos e establecer unha severa moral médica*”. Contínha, polo tanto, esta normativa unha referencia expresa aos emolumentos a percibir polo exercicio das profesións médicas, como antecedente máis remoto á regulación económica da profesión, aínda que sempre desde a perspectiva do exercicio independente. Constitúe así mesmo a creación inicial de órganos executivos para a xestión e administración da sanidade. Posteriormente ditouse a Instrución xeral, Real decreto do 12 de xaneiro de 1904⁴⁶, pero esta non efectuaba novas referencias ás retribucións dos profesionais da medicina.

En 1914 realizouse un novo intento de regulación estatal mediante a proposición de lei formulada por Antonio Lerroux, do Partido Republicano Radical⁴⁷, por medio da cal se pretendía a transformación dos médicos titulares en funcionarios. Estes intentos de regulación unicamente cristalizaron en certa reforma administrativa mediante o Decreto do 25 de novembro de 1933 polo que a Subsecretaría de Sanidade e Beneficencia pasou do Ministerio de Gobernación ao Ministerio de Traballo, posteriormente Ministerio de Traballo, Sanidade e Previsión⁴⁸. Así, a sanidade pasa de ser

⁴² *Gaceta de Madrid* n. 4574 do 24 de marzo de 1847, pp. 1 e 2.

⁴³ *LA UNIÓN, Anales de cirugía y regenerador. Periódico de la Academia Quirúrgica Matritense, oficial de la Cesaraugustana y Mallorquina*, ano 1, n. 43, do 27 de agosto de 1958, pp. 310 e ss. *Colección Legislativa de España*, segundo cuatrimestre de 1858, tomo 54, pp. 260 a 268.

⁴⁴ *Gaceta de Madrid* n. 1068 do 7 de decembro de 1855, pp. 1 e 2.

⁴⁵ PÉREZ GÁLVEZ, J.F. e VILLEGAS OLIVA, A., “El personal estatutario del Sistema Nacional de Salud español”, *Revista Digital de Derecho Administrativo* n. 10, segundo semestre 2013, pp. 57 a 92.

⁴⁶ Real decreto polo que se aproba con carácter definitivo a adxunta Instrución xeral de sanidade pública, *Gaceta de Madrid* do 22 de xaneiro de 1904, pp. 273 a 275; Instrución xeral de sanidade pública (conclusión), *Gaceta de Madrid* do 23 de xaneiro de 1904, pp. 290 a 295.

⁴⁷ *Diario de Sesiones* das Cortes de Cádiz do 19 de maio de 1914, p. 728.

⁴⁸ *Gaceta de Madrid* n. 363 do 29 de decembro de 1933, pp. 2257 e 2258.

unha cuestión de policía interior a un perfil de atención sanitaria⁴⁹. O seguinte paso na regulación dos profesionais da saúde segue estando no ámbito local, mediante a Lei de coordinación sanitaria do 11 de xullo de 1934⁵⁰. Esta norma pretendía tanto o incremento dos emolumentos dos médicos titulares como regularizar o aboamento por parte dos concellos⁵¹. O convencemento de que os atrasos no aboamento dos salarios derivaban da dependencia dos municipios e da súa estrutura caciquil é a causa do cambio de sistema na regulación das prestacións profesionais deste colectivo. Para lograr este obxectivo, converte os municipios en axentes subordinados do Estado en canto á prestación de servizos sanitarios. Tal como establece a propia norma, “*A sanidade pasa a ser unha función pública*. Esta norma constitúe o primeiro paso para a estabilización da sanidade en España.

Seguindo as indicacións da norma de 1934, en canto ás necesidades de desenvolvemento dun novo sistema de saúde, o exercicio profesional da medicina estritamente por conta do Estado regúlase por primeira vez na Lei do 14 de decembro de 1942⁵² do seguro obrigatorio de enfermidade, cuxa exposición de motivos establecía: “*O seguro de enfermidade, establecido en moitos países de Europa, non se implantara en España como consecuencia das loitas imperantes entre os diversos partidos políticos, en que os intereses particulares en xogo impedían esta realización. Superadas estas loitas e promulgado o Foro do Traballo, na declaración décima do cal se ordena o establecemento dun seguro total, dispúxose por parte do Ministerio de Traballo o estudo e redacción desta lei, na cal, recolléndose as experiencias necesarias, se plasmase nunha realidade este seguro, con carácter obrigatorio para os produtores economicamente débiles e coa amplitude e xenerosidade propia da nosa revolución nacionalsindicalista*”.

Con tal pretensión, regulábase a existencia dun seguro obrigatorio de enfermidade e maternidade que paralelamente por primeira vez lle outorgaba ao persoal sanitario un réxime conforme o cal a prestación dos servizos médicos do seguro se realizaría a través da Obra «18 de Julio», agás cando en virtude de concerto directo co Instituto Nacional de Previsión correse a cargo de institucións dependentes do Estado, provincia ou municipio. Determinábase expresamente que o Servizo Médico do Seguro sería organizado polo Instituto Nacional de Previsión, conforme a normas xerais de funcionamento elaboradas por unha comisión composta por representantes do Estado, a Delegación Nacional de Sindicatos de FET e das JONS e o propio Instituto Nacional de Previsión.

Creábase mediante esta norma o sistema de concertos, por medio do cal a Obra «18 de Julio» podía pactar a colaboración de caixas de empresas, mutualidades e igualatorios médicos que reunisen as condicións mínimas fixadas polas direccións xerais de Sanidade e Previsión, sometidos en todo caso ás normas ditadas para o servizo polo

⁴⁹ TOWSON, N., “Saneando la Sanidad: La Ley de Coordinación Sanitaria de 1934”, *La crisis constitucional desde una perspectiva republicana*. Centro de Investigación y Estudios Republicanos, caderno 11, n. 57, outubro de 2005, pp. 25 a 38.

⁵⁰ *Gaceta de Madrid* n. 196 do 15 de xullo de 1934, pp. 538 a 543.

⁵¹ Os continuos atrasos no aboamento dos salarios dos médicos titulares constátanse nas intervencións de diversos médicos recollidas no *Diario de Sesiones* das Cortes do 12, 19 e 20 de xuño de 1934.

⁵² BOE n. 361 do 27 de decembro de 1942, pp. 10592 a 10597.

Instituto Nacional de Previsión. Cada médico do seguro tería ao seu cargo a asistencia dun número concreto de beneficiarios. En relación co sistema de remuneración dos médicos do seguro, determinábase en función dunha cantidade fixa por cada familia que lle fose asignada, creando desta forma un réxime pseudofuncionario sen unha denominación diferenciada, o xerme do posterior réxime estatutario⁵³. Non se incluían os médicos titulares no réxime funcionario, deixando este colectivo á marxe da regulación propia do persoal público, pero si se lles sometía ás instrucións e regulacións establecidas polos órganos do Estado. Posiblemente tal exclusión derive da compatibilidade da prestación de servizos para a Obra «18 de Julio» e para o ámbito privado.

Pouco tempo despois, a Lei de bases da sanidade nacional, do 25 de novembro de 1944⁵⁴, realizou unha superficial referencia á organización profesional de médicos na súa base 12, pero sen efectuar unha maior concreción en canto ao réxime aplicable a este colectivo, dado que se centra na creación e funcionamento das organizacións colexiais de médicos, practicantes e odontólogos. Tampouco se atopa no posterior Regulamento de servizos das corporacións locais, aprobado polo Decreto do 17 de xuño de 1955⁵⁵, regulación referida ao réxime de prestación de servizos médicos, limitándose a determinar os corpos profesionais que se integran en tales servizos.

As orixes do actual réxime estatutario, como aquel en que se inclúen os que desenvolven os servizos de prestación de asistencia sanitaria encomendada ao Instituto Nacional de Previsión, ten o seu precedente na Lei de bases de Seguridade Social aprobada o 28 de decembro de 1963⁵⁶, e no posterior texto articulado da Lei da Seguridade Social, Decreto 907/1966 do 21 de abril⁵⁷.

A Lei de bases da Seguridade Social de 1963 establecía na súa base 6.^a, apartado 24.d), que os servizos sanitarios da Seguridade Social se prestarían segundo o estatuto xurídico que legalmente se determinase, e a Lei articulada de 1966, no seu artigo 45, reiteraba que a relación entre as entidades xestoras e o persoal ao seu servizo se regularía conforme o previsto nos estatutos de persoal.

Polo tanto, xa se establecía a base do sistema estatutario, reiterado no artigo 116 da Lei da Seguridade Social de 1966, que dicía:

“1.- A relación entre as entidades xestoras e, se é o caso, servizos da Seguridade Social e o persoal ao seu servizo regularase polo previsto nos estatutos de persoal aprobados polo Ministerio de Traballo ou polo Estatuto xeral aprobado polo propio ministerio.

2.- Sen prexuízo do carácter estatutario da dita relación, a xurisdición de Traballo será a competente para coñecer das cuestións contenciosas que se susciten entre as entidades xestoras e o seu persoal...”

Tal regulación fixo xurdir un profundo debate sobre a natureza da relación entre o persoal estatutario e a Seguridade Social, probablemente pola ambigüidade do termo

⁵³ ALONSO OLEA. M., *Las prestaciones del sistema nacional de la salud*, Civitas, Madrid, 1999, p. 73: “... la relación no es laboral –ni común, ni especial– ni estrictamente funcional, sino estatutaria, regida por sus propias normas”.

⁵⁴ BOE n. 331 do 26 de novembro de 1944, pp. 8908 a 8936.

⁵⁵ BOE n. 196 do 15 de xullo de 1955, pp. 4266 a 4277.

⁵⁶ BOE n. 312 do 30 de decembro de 1963, pp. 18181 a 18190.

⁵⁷ BOE n. 96 do 22 de abril de 1966, pp. 4778 a 4807.

“estatutario” que cualificou historicamente a este persoal, así como pola inicial determinación da xurisdición social como a competente para coñecer dos litixios entre tal colectivo e a Administración empregadora. Así, diversos autores consideraron que o persoal do Sistema Nacional de Saúde estaba composto por persoal estatutario e laboral, mentres que a caracterización funcional quedaba limitada ás administracións públicas, outorgando liberdade o sistema para que o futuro estatuto-marco se decantase pola aplicación das normas laborais ou funcionariais⁵⁸.

Sobre a orixe da diferenciación de réxime xurídico, mantén Desdentado Bonete⁵⁹ que *“a resistencia máis persistente do persoal sanitario a entrar no estatuto xeral da función pública mostra que probablemente haxa outras razóns máis profundas para o mantemento desas peculiaridades, que se relacionan coas formas de exercicio das profesións sanitarias e, en particular, da profesión médica, que actuou como un elemento fortemente condicionante do tratamento normativo das restantes”*.

Respecto das retribucións deste persoal sanitario, facíase na Lei xeral da Seguridade Social de 1966 unha limitada regulación, mantendo como base a remuneración mediante cantidade fixa por cada persoa titular ou por cada beneficiario cuxa asistencia teña o seu cargo, ou mediante unha tarifa oficial obrigatoria por acto médico para todos os facultativos ou persoal sanitario non integrado directamente ou por concerto nos servizos sanitarios.

En desenvolvemento da base referida aos estatutos de persoal, o 23 de decembro de 1966 aprobouse o Estatuto xurídico do persoal médico da Seguridade Social por medio do Decreto 3160/1966⁶⁰, cuxo capítulo IV, sección 1.^a, regulaba as retribucións. En concreto, o artigo 39 referíase aos sistemas de retribución, xa sexa por cantidade fixa por cada titular ou beneficiario de asistencia sanitaria; por soldo; por cantidade fixa e periódica no caso de persoal adscrito a servizos xerarquizados; por acto médico, conforme a tarifa; ou por cantidade calculada en función do número e clase de intervención realizada.

Este réxime económico complementábase no artigo 31 con regulacións accesorias, como poden ser as correspondentes a urxencias, servizos de localización ou acumulacións; no artigo 32 co réxime de retribucións por substitucións durante o período vacacional anual, por enfermidade ou outras causas de ausencia dos titulares; no artigo 33 coa retribución complementaria por desprazamento a outra localidade; no artigo 35 coas gratificacións extraordinarias; ... todas elas retribucións alleas ao concepto de carreira profesional.

Non se atopa no texto referencia ningunha ao desenvolvemento profesional do facultativo, salvo a regulación do capítulo V, denominado “Das recompensas” (artigos

⁵⁸ SALA FRANCO, T., “El personal al servicio del Sistema Nacional de la Salud”, AA.VV., *Cuestiones de Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos al Profesor Alonso Olea*, Ministerio de Trabajo e Seguridade Social, Madrid, 1990, pp. 330-331. PENDAS GARCÍA, B., “El régimen jurídico del personal al servicio de las entidades gestoras, servicios de intervención general e instituciones sanitarias de la Seguridad Social”, AA.VV., *Lecciones de Derecho del Trabajo en homenaje a los profesores Bayón Chacón y Del Peso y Calvo*, Facultade de Dereito, Universidade Complutense, Madrid, 1980, pp. 419 e ss.

⁵⁹ DESDENTADO BONETE, A. e DESDENTADO DAROCA, E., “El sistema normativo de la relación de servicio del personal estatutario de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social”, *Manuales de Formación Continua*, n. 11 (Exemplar dedicado a: Persoal estatutario da Seguridade Social), CXPX, Madrid, 2000, p. 15.

⁶⁰ BOE n. 312 do 30 de decembro de 1966, pp. 16486 a 16494.

4,6 a 4,9), coas que se pretendían premiar as actuacións meritorias e os servizos extraordinarios mediante mencións honoríficas, bolsas de estudos, publicacións de traballo, viaxes de perfeccionamento, asistencia a congresos, etcétera⁶¹.

En canto ao resto das categorías, regulación equivalente contense no Estatuto do Persoal Auxiliar Sanitario Titulado e Auxiliar de Clínica da Seguridade Social, aprobado por Orde do Ministerio de Traballo do 26 de abril de 1973⁶², norma que refundiu os estatutos xurídicos das enfermeiras, os practicantes-axudantes técnicos sanitarios, e das matronas e axudantes técnicos sanitarios femininos en posesión do Diploma de Asistencia Obstétrica, do 22 de abril e 16 de xuño de 1967, así como as normas estatutarias de auxiliares de clínica da Seguridade Social ditadas polo Instituto Nacional de Previsión mediante circular de réxime interno. A denominación inicial modificouse mediante a Orde do 26 de decembro de 1986⁶³ substituíndoa pola definitiva de Estatuto do persoal sanitario non facultativo.

No mesmo sentido, no ámbito do persoal non sanitario, o Estatuto de persoal non sanitario ao servizo das institucións sanitarias da Seguridade Social, aprobado pola Orde do Ministerio de Traballo do 5 de xullo de 1971⁶⁴, inicialmente publicado como Regulamento de persoal de servizos especiais de oficio e subalterno das institucións sanitarias da Seguridade Social pola Orde ministerial do 28 de xullo de 1968⁶⁵.

Tal como sinala Coronado Benito⁶⁶, «*xunto a toda esa normativa xeral ou estatal citada cabería engadir, de interese para a nosa materia, o RD do 13 de xullo de 1986, e a Orde do 19 de igual mes e ano sobre integración dos hospitais clínicos incluídos no INSALUD ou RASSSA; o RD 521/1987, do 15 de abril, que aproba o Regulamento sobre estrutura, organización e funcionamento de hospitais, que substituíu o Regulamento 1972; o RDL 1/99, do 8 de xaneiro, sobre selección de persoal estatutario, que veu substituír o artigo 34 da Lei 4/90, do 29 de xuño, e o RD 118/91, declarado nulo polo Tribunal Constitucional; e o RDL 1/99, que foi derogado e relegado a rango regulamentario pola Lei 30/99, do 5 de outubro, e cuxo obxecto é “sentar as bases permanentes en materia de selección e provisión de prazas do persoal estatutario dos servizos de saúde (...), que vén anticipar unha parte esencial do marco estatutario do dito persoal, que lle corresponde establecer ao Estado, de acordo co previsto nos apartados 16 e 18 do punto 1 do artigo 149 da CE”*».

Faise referencia a este colectivo de persoal expresamente na Lei do Estatuto dos traballadores de 1980⁶⁷, artigo 1.3.a), pero unicamente para sinalar, sen lugar a dúbida, a súa exclusión do ámbito de aplicación da norma, ao descartar “*a relación de servizo (...) do persoal ao servizo do Estado, as corporacións locais e as entidades públicas*”.

⁶¹ GARCÍA NINET, J.I., “Antecedentes o Precedentes del Estatuto Marco del Personal estatutario de los Servicios de Salud”, *Derecho y Salud*, volume 14, número extra 2, 2006, pp. 1 a 21.

⁶² BOE n. 102 do 28 de abril de 1973, pp. 8519 a 8525.

⁶³ BOE n. 10 do 12 de xaneiro de 1987, pp. 664 a 665.

⁶⁴ BOE n. 174 do 22 de xullo de 1971, pp. 12015 a 12024.

⁶⁵ BOE n. 168 do 13 de xullo de 1968, pp. 10251 a 10258.

⁶⁶ CORONADO BENITO, M., “Derecho sanitario y personal al servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social: Régimen retributivo de dicho personal”, *Manuales de Formación Continua*, n. 11 (Exemplar dedicado a: Persoal estatutario da Seguridade Social), CXPX, Madrid, 2000, p. 336.

⁶⁷ BOE n. 64 do 14 de marzo de 1980, pp. 5799 a 5815.

autónomas, cando, ao abeiro dunha lei, esa relación se regule por normas administrativas ou estatutarias". A dita exclusión, en palabras de Montoya Melgar⁶⁸, supón que *"O persoal estatutario das institucións sanitarias da Seguridade Social se definirá negativamente, a partir deste precepto do ET, como aquel cuxa relación nin se somete ao Estatuto dos traballadores nin ao Estatuto da función pública. De aquí que non resulte nada impropio aplicarlle ao devandito persoal a cualificación de tertium genus que adoita adxudicarlle a doutrina"*.

O seguinte fito legislativo no desenvolvemento xurídico do réxime retributivo estatutario é a Lei 14/1986, xeral de sanidade⁶⁹, no artigo 84.1 da cal se determinaba como réxime legal deste persoal que se establecese nun estatuto marco que debería aprobar o Goberno en desenvolvemento de tal texto⁷⁰. Determinábase no artigo 84.2 o contido mínimo deste futuro estatuto, constando entre outros extremos o sistema retributivo aplicable a este persoal. Antes de que efectivamente se realizase tal regulación dunha forma completa mediante un estatuto marco coa Lei 55/2003⁷¹, normativa parcial constituíu o marco xurídico deste persoal. Así, mediante o Real decreto lei 3/1987, sobre retribucións do persoal estatutario do Instituto Nacional da Saúde⁷², estableceuse o sistema retributivo aplicable a este colectivo. Esta norma, conforme a súa exposición de motivos, tiña un carácter provisional ata a efectiva aprobación do necesario estatuto marco, supondo *"... unha anticipación do novo réxime retributivo do persoal do Instituto Nacional da Saúde, sen prexuízo de que o dito réxime sexa recollido na lei que aprrobe o estatuto-marco, cuxo proxecto será remitido, en breve, ás Cortes"*. O Real decreto lei 3/1987 pretendeu delimitar as retribucións básicas do persoal estatutario, simplificando, polo menos en teoría, o seu réxime retributivo. Para iso, establecía como únicas percepcións: as retribucións básicas –soldo, trienios e pagas extraordinarias– e complementarias –complemento de destino, específico, de produtividade e de atención continuada–.

Dentro das retribucións complementarias, e en canto ao desempeño profesional, só establecía no seu artigo 2.3.c): *"c) O complemento de produtividade, destinado á remuneración do especial rendemento, o interese ou a iniciativa do titular do posto, así como a súa participación en programas ou actuacións concretas. A determinación individual da súa contía efectuarase dentro das dotacións orzamentarias previamente acordadas e de conformidade coa normativa vixente.*

En todo caso, as cantidades que perciba cada persoa por este concepto serán de coñecemento público do persoal da institución sanitaria onde preste servizos, así como dos representantes sindicais".

⁶⁸ MONTROYA MELGAR, A., "El personal estatutario de las Instituciones sanitarias de la Seguridad Social: evolución y nuevas formas de gestión del sistema nacional de salud", *Manuales de Formación Continua*, n. 11 (Exemplar dedicado a: Persoal estatutario da Seguridade Social), CXPX, Madrid, 2000, p. 106.

⁶⁹ BOE n. 102 do 29 de abril de 1986, pp. 15207 a 15224.

⁷⁰ PÉREZ GÓMEZ, J.M. e PÉREZ LÓPEZ, R., "Régimen Jurídico del Personal Estatutario del Sistema Nacional de Salud", *Derecho y Salud*, volume 13, n. 2, 2005, pp. 187 a 209.

⁷¹ BOE n. 301 do 17 de decembro de 2003, pp. 44742 a 44763.

⁷² BOE n. 219 do 12 de setembro de 1987, pp. 27649 a 27650.

Este complemento de produtividade non chegou a ter un gran desenvolvemento, sendo nos servizos de saúde españois utilizado para a retribución dos cargos de xefatura ou dirección, pero non como un sistema de carreira profesional propiamente dito.

Mínima referencia á carreira profesional se atopa na Resolución do 10 de agosto de 1990 da Dirección Xeral de Traballo, pola que se dá publicidade ao pacto subscrito entre a representación da Administración sanitaria do Estado e as organizacións sindicais Comisiones Obreras e CSIF sobre diversos asuntos estatutarios e de carreira profesional relativos ao persoal estatutario que presta servizos nas institucións sanitarias da Seguridade Social dependentes do INSALUD⁷³. Neste pacto subscrito na Mesa Sectorial de Sanidade da Administración do Estado, en relación coa carreira profesional establécese:

“Por parte do Ministerio de Sanidade e Consumo realizaranse as actuacións necesarias para a promulgación da normativa con rango de lei que permita articular durante 1991 a carreira profesional do persoal do Sistema Nacional de Saúde. A negociación sobre o deseño e implantación da carreira profesional, o seu tratamento retributivo e a adecuación das actuais categorías e postos de traballo respecto dos novos niveis profesionais desenvólvese durante o segundo semestre de 1990 e os primeiros meses de 1991.

Neste sentido, antes de finalizar o ano 1990, iníciarase, no Grupo de Traballo correspondente, a negociación da carreira profesional de persoal non facultativo de Institucións Sanitarias da Seguridade Social”.

Malia tan clara temporización, non é ata a Lei 16/2003, do 28 de maio, de cohesión e calidade do Sistema Nacional de Saúde⁷⁴, cando se realiza a primeira referencia directa ao desenvolvemento profesional do persoal estatutario. Así, a súa exposición de motivos di: *“A lei contén basicamente principios referidos á planificación e formación dos profesionais da sanidade, así como ao desenvolvemento e á carreira profesional e á mobilidade dentro do Sistema Nacional de Saúde”.*

Estes obxectivos plasmábanse no seu capítulo III, sección 2.^a, que regulaba o desenvolvemento profesional, en concreto nos artigos 40 e 41; así, o artigo 40 conceptúao como un *“... aspecto básico na modernización do Sistema Nacional de Saúde”*. En canto aos criterios para o seu despregamento, establecía a obriga de que fosen comúns e que tivesen en consideración tanto a formación continuada como a carreira profesional e a avaliación de competencias.

A delimitación da noción da carreira profesional realizábase no artigo 41, ao establecer que é *“o dereito dos profesionais a progresar, de forma individualizada, como recoñecemento ao seu desenvolvemento profesional en canto a coñecementos, experiencia nas tarefas asistenciais, investigación e cumprimento dos obxectivos da organización na cal prestan os seus servizos”*. Pero novamente optouse por diferir ao estatuto marco, pendente de desenvolvemento desde a Lei 14/1986, a normativa básica aplicable ao persoal do Sistema Nacional de Saúde, co preceptivo complemento por normas das comunidades autónomas.

⁷³ BOE n. 216 do 8 de setembro de 1990, pp. 26407 a 26411.

⁷⁴ BOE n. 128 do 29 de maio de 2003, pp. 20567 a 20588.

No ano 2003, o 21 de novembro, promúlgase a Lei 44/2003⁷⁵, de ordenación das profesións sanitarias, e no seu artigo 1 delimitábase o seu obxecto e ámbito de aplicación á regulación dos aspectos básicos das profesións sanitarias tituladas, a estrutura xeral da formación e o desenvolvemento profesional e a participación dos profesionais na planificación e ordenación das profesións sanitarias. No seu título III (artigos 37 a 39) determinaba o concepto como o sistema de recoñecemento de desenvolvemento profesional “... consistente no recoñecemento público, expreso e de forma individualizada, do desenvolvemento alcanzado por un profesional sanitario en canto a coñecementos, experiencia nas tarefas asistenciais, docentes e de investigación, así como en canto ao cumprimento dos obxectivos asistenciais e investigadores da organización en que prestan os seus servizos”.

O acceso a este sistema determinábase como voluntario, sen limitación ningunha máis alá da necesidade de que os profesionais estivesen establecidos ou prestasen servizos dentro do territorio nacional, derivando a competencia para o desenvolvemento profesional ás administracións sanitarias para os seus propios centros. Si que se fixaban uns superficiais principios xerais para este recoñecemento. Articulábase en catro graos ordinarios, coa posibilidade para as administracións sanitarias de establecer un quinto grao, inicial e previo aos ordinarios. En canto ao sistema para pasar dun a outro, requiría a avaliación favorable dos méritos do profesional para o acceso a cada grao, considerando como méritos os seus coñecementos, competencias, formación continuada, actividade docente e investigación, especialmente aos resultados da actividade asistencial desenvolvida e á súa implicación na xestión clínica. Exixía o exercicio profesional mínimo de cinco anos entre cada avaliación positiva, dous no caso de avaliación negativa, para a obtención de cada grao, e a creación dun comité específico de cada centro ou institución, integrado por profesionais da mesma profesión, representantes da unidade a que pertenza o avaliado e avaliadores externos designados por axencias de calidade ou sociedades científicas dese ámbito, como competentes para desenvolver a avaliación. A avaliación positiva dáballes dereito aos profesionais a facer constar publicamente o grao de desenvolvemento profesional que tivesen recoñecido, así como a percibir un complemento económico. Para proceder á implantación, era necesario adaptar estes criterios xerais ás características organizativas, sanitarias e asistenciais do centro de pertenza.

Polo tanto, neste texto legal, e malia a referencia a posteriores normas de desenvolvemento, realízase por primeira vez unha regulación bastante pormenorizada tanto do concepto de carreira profesional como do seu funcionamento e implantación.

Dada a transferencia de competencias, e con miras a lograr a uniformidade do sistema, o artigo 39 regulaba un sistema de homologación do recoñecemento do desenvolvemento profesional por medio do Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde, de forma que se tiñan que establecer principios e criterios xerais para a homologación do desenvolvemento profesional en todo o Sistema Nacional de Saúde, con recoñecemento mutuo dos graos alcanzados polos profesionais dos distintos servizos de saúde.

⁷⁵ BOE n. 280 do 22 de novembro de 2003, pp. 41442 a 41458.

Na disposición transitoria segunda, referida á implantación do sistema de desenvolvemento profesional, derivábase ás administracións sanitarias a determinación dos prazos e períodos para a aplicación do sistema de desenvolvemento profesional, pero circunscibindo tales prazos a un máximo de catro anos a partir da entrada en vigor da Lei 44/2003 (o 23 de novembro de 2003), momento no cal, polo menos, se deberían iniciar os procedementos para a súa implantación en todas as profesións sanitarias de licenciados sanitarios e diplomados sanitarios.

Segundo a citada Lei 44/2003, esta sería aplicable á totalidade dos profesionais sanitarios titulados, sen delimitación ningunha do vínculo polo cal se prestan servizos; polo tanto, o mandato contido na súa disposición transitoria segunda referido aos prazos de aplicación do sistema de desenvolvemento de carreira era aplicable tanto ao persoal estatutario como ao funcionario ou laboral que desenvolvese labores sanitarios.

4 O réxime vixente: o Estatuto marco do persoal estatutario dos servizos de saúde

Estes desenvolvementos parciais do réxime estatutario, en que se remite de forma reiterada a unha futura regulamentación, culminan na promulgación da Lei 55/2003⁷⁶, pola que se aproba o Estatuto marco do persoal estatutario dos servizos de saúde. A súa exposición de motivos establece como obxectivo a actualización tras a promulgación da Constitución española “... *do réxime xurídico do persoal estatutario que, sen prexuízo de determinadas modificacións normativas puntuais, vén en gran parte regulado por estatutos preconstitucionais. Resulta, pois, necesario actualizar e adaptar o réxime xurídico deste persoal, tanto no que se refire ao modelo do Estado autonómico como no relativo ao concepto e alcance actual da asistencia sanitaria*”. Esta norma ten o carácter de norma básica conforme as previsións do artigo 149.1.18 da Constitución española, pero derivando á normativa autonómica o seu desenvolvemento⁷⁷.

O estatuto establece como o seu ámbito de aplicación o persoal sanitario funcionario e o persoal sanitario laboral que preste servizos nos centros do Sistema Nacional de Saúde xestionados directamente por entidades creadas polas distintas comunidades autónomas para acoller os recursos humanos e materiais procedentes das transferencias do Insalud. E iso considerando que o vínculo entre os servizos de saúde e o persoal ao seu servizo, en palabras de Pérez Gálvez⁷⁸, “... *encerra unha clara condición de dereito público, ao intervir e contribuír á realización dun servizo público*”. Isto deriva en maiores similitudes co réxime funcional que co réxime laboral, aínda que con peculiaridades que fan necesaria esa terceira clasificación como persoal estatutario, ese *tertium genus* que utilizou a doutrina tradicionalmente para denominar

⁷⁶ BOE n. 301 do 17 de decembro de 2003, pp. 44742 a 44763.

⁷⁷ GONZÁLEZ SALINAS, P. e LIZÁRRAGA BONELLI, E. (coords.), *Comentarios a la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud*, 2.ª ed., Thomson Civitas, Navarra, 2005, pp. 45 a 57.

⁷⁸ PÉREZ GÁLVEZ, J.F., *Comentarios al Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud*, Editorial Bosch, Barcelona, 2004, p. 35.

este réxime legal. E iso seguindo en parte a doutrina xurisprudencial contida, entre outras, nas sentenzas do Tribunal Supremo do 14 de outubro de 1996⁷⁹ e 7 de febreiro de 1997⁸⁰, e sobre todo na Sentenza da Sala do Social do Tribunal Supremo do 23 de febreiro de 2000⁸¹, que sinalara que “... a natureza xurídica do persoal estatutario (...) é funcional, sen que lles sexa de aplicación nin sequera con carácter subsidiario as normas contidas no Estatuto dos *traballadores*.”

A análise da natureza da relación entre o persoal estatutario e a Administración sanitaria fora obxecto dun profundo estudo pola Sala Especial de Conflitos do Tribunal Supremo no Auto do 20 de xuño de 2005⁸², no cal para determinar o foro xudicial deste persoal establece que “... como sinala expresamente a exposición de motivos, a lei parte da necesidade de manter unha regulación especial para o persoal dos servizos sanitarios, co fin de adaptarse ás características específicas do exercicio das profesións sanitarias e do servizo sanitario asistencial, así como as peculiaridades organizativas do Sistema Nacional de Saúde, pero seguindo a liña antes indicada establece con nitidez o carácter funcional da relación estatutaria”. E iso, de conformidade co artigo 1 da lei, que sinala: “... esta lei ten por obxecto establecer as bases reguladoras da relación funcional especial do persoal estatutario dos servizos de saúde que conforman o Sistema Nacional de Saúde, a través do estatuto marco do devandito persoal...”.

Pero non hai que esquecer que o artigo 2, apartado 3 do EBEP, en canto á súa aplicabilidade ao persoal estatutario, establece:

“3. O persoal docente e o persoal estatutario dos servizos de saúde rexeranse pola lexislación específica ditada polo Estado e polas comunidades autónomas no ámbito das súas respectivas competencias e polo previsto neste estatuto, agás o capítulo II do título III, salvo o artigo 20, e os artigos 22.3, 24 e 84”.

Dentro do sistema retributivo regulado polo estatuto marco contense, no apartado relativo a retribucións complementarias (artigo 43.2.e), o complemento de carreira, destinado a retribuír o grao alcanzado na carreira profesional, pero establecendo expresamente a súa aplicación cando tal sistema de desenvolvemento profesional se implante na correspondente categoría.

Tal como xa se sinalou, a complicada redacción do artigo 2.3 do EBEP parece determinar a aplicabilidade a este persoal da regulación contida no artigo 20 do EBEP, avaliación do desempeño; 22.3, retribucións complementarias referidas ás características dos postos de traballo, a carreira profesional ou o desempeño, rendemento ou resultados; 24, retribucións complementarias, e 84, mobilidade voluntaria entre administracións públicas. Iso determinaría que a normativa contida no Estatuto marco do persoal estatutario dos servizos de saúde deberá sempre respectar as previsións que respecto a estes apartados contén o Estatuto básico do empregado público, polo que non existe unha liberdade absoluta para a determinación do marco legal destas materias na súa aplicación ao persoal estatutario.

⁷⁹ RX 1996, 7624.

⁸⁰ RX 1997, 1161.

⁸¹ RX 2000, 2235.

⁸² RX 2005, 4466.

É no artigo 17 da Lei 55/2003 onde se recollen os dereitos individuais do persoal estatutario, incluíndo dentro destes, no apartado j), o dereito a “*ser informado das funcións, tarefas, labores, programación funcional e obxectivos asignados á súa unidade, centro ou institución, e dos sistemas establecidos para a avaliación do seu cumprimento*”. Tal redacción personaliza os obxectivos que o artigo 13 establece para os plans de recursos humanos, como instrumentos de planificación básicos que deben especificar os obxectivos a conseguir.

Evidentemente, a configuración dos dereitos individuais acompáñase da equivalente enumeración dos deberes no artigo 19, incluíndo o seu apartado e): “*Participar e colaborar eficazmente, no nivel que corresponda en función da súa categoría profesional, na fixación e consecución dos obxectivos cuantitativos e cualitativos asignados á institución, centro ou unidade en que preste servizos*”.

O exercicio deste dereito, así como o cumprimento do correlativo deber, dan lugar á progresión na carreira profesional, cuxos criterios xerais se establecen no artigo 40 da Lei 55/2003, sinalando o obrigado cumprimento “... *das normas aplicables ao persoal do resto dos seus servizos públicos*”, polo tanto, en respecto ás previsións do artigo 20 do EBEP, aplicable a este colectivo. En canto aos criterios concretos, só sinala que “*A carreira profesional suporá o dereito dos profesionais a progresar, de forma individualizada, como recoñecemento ao seu desenvolvemento profesional en canto a coñecementos, experiencia e cumprimento dos obxectivos da organización á cal prestan os seus servizos*”, aínda que derivando a fixación dos mecanismos concretos ás comunidades autónomas. Polo tanto, en canto aos criterios xerais do sistema de desenvolvemento profesional, realízase unha remisión á regulación contida na Lei de ordenación das profesións sanitarias, Lei 44/2003, isto é, ao seu título III, “Do desenvolvemento profesional e do seu recoñecemento”, posto que este texto o definía como “... *o recoñecemento público, expreso e de forma individualizada, do desenvolvemento alcanzado por un profesional sanitario en canto a coñecementos, experiencia nas tarefas asistenciais, docentes e de investigación, así como en canto ao cumprimento dos obxectivos asistenciais e investigadores da organización en que prestan os seus servizos*”.

Tal como sinala Lozano Mostazo⁸³, a carreira profesional ten como obxectivo incrementar a motivación dos profesionais do Sistema Nacional de Saúde, conseguindo un maior compromiso coa xestión do servizo público sanitario mediante o establecemento de sistemas de incentivos, tanto de recoñecemento profesional como económicos. No mesmo sentido, Parejo Alfonso⁸⁴ entende que o foco de atención deben ser os resultados da Administración e do empregado público como sede e ámbito en que se manifestan os dereitos dos cidadáns.

Malia tales obxectivos, e tras os anos de espera para a existencia dun estatuto marco, toda a regulación referida á carreira profesional contense nun único artigo, que

⁸³ LOZANO MOSTAZO, M.A., “Capítulo VIII, Carrera Profesional”, Palomar Olmeda, A. e Sempere Navarro, A.V. (dirs.), *Comentarios a la Ley 55/2003 del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006.

⁸⁴ PAREJO ALFONSO, L., “El ciudadano y el administrado ante la Administración y su actuación, especialmente la cumplida a través del procedimiento”, *Administraciones Públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998, pp. 539 a 548.

carece de ánimo exhaustivo, límitase a establecer xeneralidades e remite a regulación ás administracións territoriais.

Si que se determina expresamente que os criterios para a consecución do desenvolvemento profesional, e a súa plasmación na carreira profesional, deberán seguir o sistema xeral establecido nas normas aplicables ao persoal do resto dos servizos públicos e a necesaria negociación no seo das mesas xerais de negociación, así como que o obxectivo da carreira profesional é “... *que se posibilite o dereito á promoción deste persoal conxuntamente coa mellor xestión das institucións sanitarias*”, previsión que, por outra parte, só cumpre coa obrigatoria submisión á regulación contida no EBEP.

Tamén se realiza unha definición do que se entende por carreira profesional no artigo 40.2: “... *o dereito dos profesionais a progresar, de forma individualizada, como recoñecemento ao seu desenvolvemento profesional en canto a coñecementos, experiencia e cumprimento dos obxectivos da organización á cal prestan os seus servizos*”.

Establecía a Lei 44/2003 que o recoñecemento se articulase en catro graos; que a obtención do primeiro grao, e o acceso aos superiores, requirirá a avaliación favorable dos méritos do interesado; que para obter cada grao fose necesario acreditar cinco anos de exercicio profesional; que a avaliación a levase a cabo un comité específico creado en cada centro ou institución; que os profesionais tivesen dereito a facer constar publicamente o grao de desenvolvemento profesional que se lles recoñecese e que os criterios xerais do sistema de desenvolvemento profesional se acomodasen a cada sistema de saúde.

Todo iso tendo en conta que a disposición transitoria segunda da Lei 44/2003, “Implantación do sistema de desenvolvemento profesional”, derivaba ás administracións sanitarias a determinación dos prazos e períodos para a aplicación do sistema de desenvolvemento profesional, pero circunscibindo tales prazos a un máximo de catro anos a partir da súa entrada en vigor (o 23 de novembro de 2003), momento no cal se deberán ter iniciado os procedementos para a súa implantación nas profesións sanitarias de licenciados sanitarios e diplomados sanitarios.

Esta regulación contida na Lei 44/2003, e á que deriva a Lei 55/2003, complétese coas previsións que esta última contempla por si mesma. Así, o concepto que se lle dá ao termo carreira profesional no apartado 2 do artigo 40 da Lei 55/2003: “*A carreira profesional suporá o dereito dos profesionais a progresar, de forma individualizada, como recoñecemento ao seu desenvolvemento profesional en canto a coñecementos, experiencia e cumprimento dos obxectivos da organización á cal prestan os seus servizos*”. Anticipase polo tanto nesta regulación a individualización da valoración e do logro, tal como posteriormente se establecerá no EBEP. O mesmo acontece en canto ao recoñecemento e homologación dos sistemas de carreira dos diversos servizos de saúde.

O efecto económico desta avaliación establécese no artigo 41, ao sinalar en canto ás retribucións complementarias: “*A contía das retribucións adecuarase ao que dispoñan as correspondentes leis de orzamentos. Elemento fundamental neste apartado é, en calquera caso, a avaliación do desempeño do persoal estatutario que os servizos de saúde deberán establecer a través de procedementos fundados nos principios de igualdade, obxectividade e transparencia. A avaliación periódica deberá terse en conta para os*



efectos de determinación dunha parte destas retribucións complementarias, vinculadas precisamente á produtividade, ao rendemento e, en definitiva, ao contido e alcance da actividade que efectivamente se realiza”.

Malia remitirse á normativa autonómica a concreción do sistema retributivo, no Estatuto marco contéñense previsións básicas de obrigado cumprimento. Así, no apartado relativo a retribucións complementarias (artigo 43) determínase que as retribucións complementarias son fixas ou variables, e van dirixidas a retribuír a función desempeñada, a categoría, a dedicación, a actividade, a produtividade e cumprimento de obxectivos e a avaliación do rendemento e dos resultados.

En canto á configuración das retribucións complementarias, ordénanse arredor dos conceptos de complemento de destino; complemento específico; complemento de produtividade; complemento de atención continuada e complemento de carreira.

Os complementos de destino, específico e de atención continuada seguen a configuración máis clásica das retribucións do persoal sanitario, xa presente no Real decreto lei 3/1987, retribuíndo, respectivamente, o nivel do posto que se desempeña, as condicións particulares do posto en atención á súa especial dificultade técnica, dedicación, responsabilidade, incompatibilidade, perigosidade ou penosidade; e a prestación de servizos en réxime continuado.

O complemento de produtividade, pola súa banda, configúrase como aquel destinado a retribuír o especial rendemento, o interese ou a iniciativa do titular do posto, así como a súa participación en programas ou actuacións concretas e a contribución do persoal á consecución dos obxectivos programados, logo da avaliación dos resultados conseguidos. Contén, polo tanto, os elementos de individualización que o EBEP posteriormente considerou para o resto do persoal ao servizo das administracións públicas.

O mesmo acontece co complemento de carreira, que se constitúe nesta norma como antecedente da posterior regulación xeral, dado que se establece que está destinado a retribuír o grao alcanzado na carreira profesional cando tal sistema de desenvolvemento profesional se implante. Novamente remítese a súa entrada en vigor ao seu posterior desenvolvemento.

5 A carreira profesional das profesións sanitarias na Comunidade Autónoma de Galicia

No ámbito de Galicia, a Lei 7/2003⁸⁵, de ordenación sanitaria de Galicia, vixente desde o 19 de febreiro de 2004, e polo tanto posterior á Lei 55/2003, pero case coetánea, xa se refire á carreira profesional como “... *un dereito dos profesionais a progresar de forma individualizada, co recoñecemento do seu desenvolvemento profesional en canto a coñecemento, experiencia e cumprimento dos obxectivos da organización en que prestan os seus servizos*”.

Para iso require obrigatoriamente un desenvolvemento regulamentario do sistema de recoñecemento do desenvolvemento profesional, a realizar no ámbito da

⁸⁵ DOG n. 246 do 19 de decembro de 2003, pp. 15649 a 15680; BOE n. 12 do 14 de xaneiro de 2004, pp. 1344 a 1375.

Comunidade Autónoma, pero respectando en todo caso as previsións comúns que deberá ditar a Comisión de Recursos Humanos do Sistema Nacional de Saúde, órgano encargado polo artigo 10 da Lei 55/2003 de desenvolver “... *as actividades de planificación, deseño de programas de formación e modernización dos recursos humanos do Sistema Nacional de Saúde*”. As funcións, composición e estrutura de tal comisión configúranse mediante o Real decreto 182/2004, do 30 de xaneiro, polo que se determina a composición da Comisión de Recursos Humanos do Sistema Nacional de Saúde⁸⁶.

Establece a norma autonómica diversas referencias á carreira profesional. Así, o artigo 59, con esta denominación, di:

“1. Estableceranse sistemas de carreira e promoción profesional que permitan o recoñecemento e desenvolvemento profesional do persoal en atención aos seus coñecementos, experiencia, responsabilidade e mellor adecuación das súas competencias e calidades persoais aos obxectivos do Servizo Galego de Saúde, ponderando tanto as necesidades asistenciais concorrentes como as características organizativas do organismo.

2. Enténdese por carreira profesional o dereito a progresar, de forma individualizada, a niveis superiores, previamente definidos dentro de cada clase ou categoría funcional, como recoñecemento ao desenvolvemento profesional en coñecementos, experiencia, responsabilidade e mellor adecuación da actitude, capacidade e calidades persoais aos obxectivos do Servizo Galego de Saúde”. E no artigo 61, referido ao sistema retributivo, dispón que “O Servizo Galego de Saúde poderá establecer, logo de informe favorable emitido conxuntamente polas consellerías de Economía e Facenda e de Presidencia, Relacións Institucionais e Administración Pública, un modelo retributivo orientado á calidade do servizo, á incentivación da actividade, á motivación dos profesionais, á consideración singular de actuacións concretas no ámbito sanitario e á consecución dos obxectivos planificados, negociándoo previamente na mesa sectorial”.

Estas previsións deron lugar a un desenvolvemento regulamentario por categorías profesionais consistente no Decreto 155/2005 sobre réxime extraordinario de recoñecemento e desenvolvemento profesional do persoal das categorías de licenciados sanitarios do Servizo Galego de Saúde previo á implantación do réxime de desenvolvemento profesional a que se refire a Lei 44/2003, do 21 de novembro, de ordenación das profesións sanitarias⁸⁷; a Resolución conxunta do 28 de xullo de 2006, da Secretaría Xeral do Servizo Galego de Saúde e da Dirección Xeral da División de Recursos Humanos e Desenvolvemento Profesional, pola que se ordena a publicación do acordo suscrito pola Administración sanitaria e as organizacións sindicais UGT, CC. OO., CSI-CSIF e CEMSATSE, polo que se regula o acceso extraordinario á carreira profesional do persoal diplomado sanitario con vínculo estatutario fixo nas institucións sanitarias do Sergas e as bases de negociación do réxime definitivo de carreira profesional⁸⁸ e a Resolución conxunta do 25 de outubro de 2007, da Secretaría Xeral do Servizo Galego de Saúde e da Dirección Xeral da División de Recursos Humanos e Desenvolvemento Profesional do Servizo Galego de Saúde, pola que se ordena a

⁸⁶ BOE n. 37 do 12 de febreiro de 2004, pp. 6384 a 6386.

⁸⁷ DOG n. 112 do 13 de xuño de 2005, pp. 10212 a 10218.

⁸⁸ DOG n. 155 do 11 de agosto de 2006, pp. 12773 a 12780.

publicación do acordo suscrito pola Administración sanitaria e as organizacións sindicais CIG, CC. OO., UGT e SAE, polo que se regula o acceso extraordinario á carreira profesional do persoal das categorías de xestión e servizos e sanitarias de formación profesional con vínculo estatutario fixo nas institucións sanitarias do Servizo Galego de Saúde⁸⁹.

Na categoría de Licenciados Sanitarios, o desenvolvemento realizouse mediante o Decreto 155/2005, a norma máis temperá de entre todas as ditadas en desenvolvemento da carreira profesional, máis de dous anos anterior á correspondente á carreira profesional do persoal das categorías de xestión e servizos e sanitarias de formación profesional, e a única con rango de decreto. Mediante este instrumento normativo regúlase un procedemento excepcional ao que poderá acceder en exclusiva o persoal fixo das categorías sanitarias de titulados superiores do Sergas. Contense, así mesmo, un sistema de pregrao para o persoal do sistema de cota e zona, desde o cal poderían acceder ao sistema ordinario de carreira profesional configurado para o persoal estatutario fixo e iso en aplicación do complemento retributivo de carreira profesional previsto no artigo 43.2.e) da Lei 55/2003⁹⁰.

Como o propio título da disposición establece, constitúese este sistema de recoñecemento baixo o principio de excepcionalidade, entendendo que é aplicable por unha única vez aos profesionais comprendidos no seu ámbito de aplicación, sendo irreversible e consolidable o grao que se recoñeza. A existencia dun réxime extraordinario trae a súa causa, polo menos parcialmente, do que xa daquela se albiscaba como un flagrante incumprimento do prazo máximo de catro anos establecidos na disposición transitoria segunda da Lei 44/2003, referida á implantación do sistema de desenvolvemento profesional. Neste texto, aínda que se deriva ás administracións sanitarias a determinación dos prazos e períodos para a aplicación do sistema de desenvolvemento profesional, circunscríbese a un máximo de catro anos a partir da entrada en vigor da Lei 44/2003, isto é, o 23 de novembro de 2007. En tal momento, polo menos, deberíanse ter iniciado os procedementos para a súa implantación en todas as profesións sanitarias previstas nos artigos 6 e 7: licenciados sanitarios e diplomados sanitarios.

O Decreto 155/2005 estrutura a carreira profesional en catro graos asignables en función do tempo acreditado de servizos prestados, sendo necesario ter completados os servizos establecidos para cada un deles como persoal estatutario na mesma categoría ou especialidade en institucións do Sistema Nacional de Saúde conforme a escala establecida no artigo 4 do decreto. Malia o título da norma non establecelo expresamente, esta é o froito da negociación sindical, xa que segundo a súa exposición de motivos “... foi obxecto de negociación na mesa sectorial do persoal das institucións sanitarias do Servizo Galego de Saúde e acordo coas organizacións sindicais CIG, CEMSATSE, CC. OO., CSI-CSIF e UGT, representadas nesta”.

⁸⁹ DOG n. 208 do 26 de outubro de 2007, pp. 17280 a 17285.

⁹⁰ Artigo 43.2.e): *As retribucións complementarias poderán ser: e) Complemento de carreira, destinado a retribuír o grao alcanzado na carreira profesional cando tal sistema de desenvolvemento profesional se implantase na correspondente categoría.*

A temporización da implantación do sistema comeza no propio xullo de 2005 co grao I, cunha progresión anual dos seguintes graos, ata chegar ao grao IV en xullo de 2008.

Remítese a orde da Consellería de Sanidade o desenvolvemento das normas de procedemento e condicións de valoración, desenvolvemento que se efectuou mediante diversas resolucións da División de Recursos Humanos e Desenvolvemento Profesional ditadas entre o 30 de maio de 2006 e o 8 de maio de 2009.

As outras dúas normas que desenvolven a carreira profesional para as profesións diplomadas sanitarias e para o persoal de categorías de xestión e servizos e sanitarias de formación profesional teñen unha forma xurídica diferente; así, publicáronse directamente como resolucións que dan publicidade a acordos coas organizacións sindicais, e as súas datas son posteriores ao desenvolvemento efectuado para o persoal sanitario licenciado, pero ningunha das dúas resolucións require de desenvolvemento normativo posterior. O seu contido é de directa aplicación, en cumprimento da previsión do artigo 38 do EBEP, aplicable ao persoal estatutario en virtude do ámbito delimitado no artigo 2.3. E iso porque o apartado segundo do citado artigo 38 establece:

“2. Os pactos celebraranse sobre materias que se correspondan estritamente co ámbito competencial do órgano administrativo que o subscriba e aplícanse directamente ao persoal do ámbito correspondente.

Os acordos versarán sobre materias competencia dos órganos de goberno das administracións públicas. Para a súa validez e eficacia será necesaria a súa aprobación expresa e formal por estes órganos. Cando tales acordos sexan ratificados e afecten a temas que poden ser decididos de forma definitiva polos órganos de goberno, o contido destes será directamente aplicable ao persoal incluído no seu ámbito de aplicación, sen prexuízo de que para os efectos formais se requira a modificación ou derogación, se é o caso, da normativa regulamentaria correspondente”.

Mediante Resolución conxunta do 28 de xullo de 2006 da Secretaría Xeral do Sergas e da Dirección Xeral da División de Recursos Humanos e Desenvolvemento Profesional, ordénase a publicación do acordo suscrito pola Administración sanitaria e as organizacións sindicais UGT, CC. OO., CSI-CSIF e CEMSATSE, polo que se regula o acceso extraordinario á carreira profesional do persoal diplomado sanitario con vínculo estatutario fixo nas institucións sanitarias do Sergas e as bases de negociación do réxime definitivo de carreira profesional. Polo tanto, aínda que este acordo se refire aos diplomados sanitarios, tamén recolle as bases de negociacións do réxime definitivo de carreira profesional en aplicación das cales se negociou o réxime ordinario de carreira profesional para os profesionais estatutarios, constituíndo certas bases un marco común para o persoal sanitario de formación universitaria, máxime dado que o Decreto 155/2005 non completaba todo o desenvolvemento necesario para a súa implantación.

En tal resolución, artigo 10, establécese o procedemento de desenvolvemento do sistema, determinando as datas de efectos dos diversos graos tanto para o persoal estatutario fixo con praza en propiedade nos equipos das institucións sanitarias do Sergas obtido con anterioridade á finalización dos procesos executados ao abeiro da

Lei 16/2001⁹¹ como para o persoal estatutario das categorías de diplomados sanitarios que obtivese a condición de fixo e praza en propiedade con ocasión da finalización dos procesos executados ao abeiro da Lei 16/2001. Para este último colectivo, determínase como data de efectos do grao IV xullo de 2010.

Posteriormente, a Resolución conxunta do 25 de outubro de 2007 da Secretaría Xeral do Sergas e da Dirección Xeral da División de Recursos Humanos e Desenvolvemento Profesional do Sergas ordena a publicación do acordo subscrito pola Administración sanitaria e as organizacións sindicais CIG, CC.OO, UGT e SAE polo que se regula o acceso extraordinario á carreira profesional do persoal das categorías de xestión e servizos e sanitarias de formación profesional con vínculo estatutario fixo nas institucións sanitarias do Sergas. Nesta resolución, artigo 11, establécense o procedemento e os prazos de desenvolvemento do sistema, determinando como data de efectos do grao IV o 1 de xullo de 2010.

Polo tanto, do teor literal das resolucións, así como do regulado no artigo 38 do EBEP, parecía derivar a posibilidade de exixir a aplicación directa dos efectos establecidos nestas, ben que no apartado 10 do propio artigo 38 se regula unha excepción á exhibibilidade do pactado “... *cando excepcionalmente e por causa grave de interese público derivada dunha alteración substancial das circunstancias económicas, os órganos de goberno das administracións públicas suspendan ou modifiquen o cumprimento de pactos e acordos xa asinados, na medida estritamente necesaria para salvagardar o interese público*”.

En uso de tal excepción, a Administración procedeu, conforme o artigo 13.4 da Lei 9/2009⁹² de orzamentos xerais de Galicia, a suspender a aplicación de pactos ou acordos que supoñan incrementos retributivos, procedéndose polo tanto a suspender os efectos derivados do recoñecemento do grao de carreira. A citada suspensión efectuouse da totalidade dos efectos da norma, ao entenderse que limitar a suspensión aos aspectos retributivos podería entrar en contradición non só co artigo 13.4 da Lei 9/2009, senón tamén coa normativa básica, posto que o artigo 43.2 do estatuto marco determina que o complemento de carreira está destinado a retribuír o grao alcanzado na carreira profesional cando tal sistema se implante na correspondente categoría, e non resulta conforme manter que a suspensión se refire unicamente ao aspecto retributivo do acordo.

Malia iso, tales acordos non foron derogados, senón unicamente suspendidos pola situación orzamentaria derivada da crise económica, polo que a modificación da situación económica podería entenderse que fai decaer a causa alegada en tal Lei de orzamentos xerais para proceder á suspensión de efectos da regulación relativa

⁹¹ Lei 16/2001, do 21 de novembro, pola que se establece un proceso extraordinario de consolidación e provisión de prazas de persoal estatutario nas institucións sanitarias da Seguridade Social dos Servizos de Saúde do Sistema Nacional de Saúde. BOE n. 280 do 22 de novembro de 2001, pp. 42710 a 42720.

⁹² Lei 9/2009, do 23 de decembro, de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2010. DOG n. 253 do 30 de decembro de 2009, pp. 19706 a 19808; BOE n. 47 do 23 de febreiro de 2010, pp. 17344 a 17480. Artigo 13.4: “Os acordos, convenios ou pactos que impliquen crecementos retributivos superiores deberán axustarse ao establecido neste artigo, resultando inaplicables no caso contrario. Durante o ano 2010, debido ás actuais circunstancias económicas excepcionais e de acordo co previsto no apartado dez do artigo 38 da Lei 7/2007, do 12 de abril, pola que se aproba o Estatuto básico do empregado público, suspéndese a aplicación dos pactos ou acordos que supoñan incrementos retributivos”.

á carreira profesional. E iso porque xa non nos atopamos, polo menos formalmente non o estabamos antes da irrupción da COVID-19, na situación económica excepcional que xustificou tal norma.

Polo tanto, o réxime de carácter extraordinario de acceso á carreira profesional establecido no acordo de 2007, co seu contido en canto á excepción aos períodos mínimos de tempo para acceder aos sucesivos graos, establecidos no artigo 38 da Lei de ordenación, xa non ten causa de permanecer en suspensión. Así deriva da Lei 9/2009, en concreto da súa exposición de motivos, que determina que a causa da suspensión é a limitación do incremento retributivo. Dado que as posteriores leis de orzamentos xerais non conteñen tal limitación, decae a causa de suspensión alegada pola Xunta, malia o cal non se procedeu á súa reactivación. Desta forma, e transcorridos máis de 10 anos desde a publicación das normas que estableceron un sistema extraordinario de carreira profesional, este segue en suspenso.

Con este panorama en canto ao sistema excepcional, cómpre examinar o desenvolvemento do sistema ordinario de carreira profesional. Este, no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia, non se efectúa ata a Lei de saúde de Galicia, Lei 8/2008⁹³. Polo tanto, con carácter previo á suspensión do réxime de carreira extraordinaria, iníciase o desenvolvemento do sistema ordinario. Así, o artigo 118 da Lei de saúde de Galicia, referido ao persoal dos servizos de saúde, di: *“Estableceranse mecanismos de carreira profesional articulados nun sistema de graos para o persoal estatutario e, de acordo coa súa normativa básica, para o resto do persoal do Sistema Público de Saúde de Galicia, de forma que se posibilite a promoción do persoal e o cumprimento dos obxectivos da organización”*.

En estrito cumprimento das previsións básicas da normativa estatal, determina que os sistemas de carreira se basearán no recoñecemento do desenvolvemento profesional en canto ao cumprimento dos obxectivos da organización, coñecementos e experiencia profesional na Administración sanitaria, en aplicación da normativa de ordenación das profesións sanitarias, pero con adaptación ás características do Sistema Público de Saúde de Galicia.

Dada a estrutura xeográfica e poboacional de Galicia, considérase como criterio de recoñecemento *“... a prestación de servizos en centros comarcais con dificultades para a provisión de prazas de especialistas, así como a determinadas actividades formativas, docentes e de investigación”*. É este criterio a única achega novidosa da norma en canto á forma de valoración dos méritos, e supón unha firme aposta para paliar a dificultade de cobertura dos postos en centros máis remotos mediante unha valoración ponderada dos anos de servizo.

En canto á retribución, o artigo 118 da Lei 8/2008 establece no seu primeiro apartado que a carreira profesional se articulará nun sistema de graos para o persoal estatutario e, de acordo coa súa normativa básica, para o resto do persoal do Sistema Público de Saúde de Galicia, de forma que se posibilite a promoción do persoal e o cumprimento dos obxectivos da organización. Reitérase polo tanto o contido da Lei 44/2003, determinando a necesidade de establecer sistemas de carreira e promoción profesional para os profesionais sanitarios, sen exclusión conforme o tipo de vínculo xurídico co

⁹³ BOE n. 202 do 21 de agosto de 2008, pp. 35080 a 35115; DOG n. 143 do 24 de xullo de 2008, pp. 14214 a 14258.

Sergas. Isto supón unha diferenza substancial co sistema de acceso extraordinario establecido no Decreto 155/2005, limitado en exclusiva ao persoal estatutario fixo e cun réxime excepcional para o persoal de cota e zona.

Con esta modificación en canto ao ámbito subxectivo de aplicación da carreira profesional, estase a acatar o mandato do Acordo marco celebrado entre a CES, a UNICE e o CEEP sobre o traballo de duración determinada, que deu lugar á Directiva 1999/70/CE do Consello⁹⁴. En concreto, ao contido da súa cláusula 4.^a, principio de non discriminación, que proscribe o trato diferenciado dos traballadores cun contrato de duración determinada polo mero feito de estar sometido o seu vínculo a termo.

6 Situación actual

Tras o desenvolvemento do réxime extraordinario nos anos 2005, 2006 e 2007, e o posterior réxime ordinario no ano 2008, todo o sistema de carreira profesional se paralizou durante 10 anos baseándose nas dificultades orzamentarias. Non é ata a Orde do 20 de xullo de 2018 pola que se publica o Acordo sobre as bases da carreira profesional no ámbito do Servizo Galego de Saúde e entidades adscritas a esta consellería e ao dito organismo⁹⁵ cando a carreira profesional do persoal estatutario galego se retoma.

Esa orde constitúe a translación normativa, por aprobación do Consello da Xunta de Galicia, do Acordo adoptado o 6 de xullo de 2018 na mesa sectorial de negociación do persoal estatutario polos representantes da Administración sanitaria e as organizacións sindicais CIG, CESM (en condición de adherida), UGT, CSIF e SATSE.

Tal como expresamente sinala a exposición de motivos, ten como base normativa o artigo 38⁹⁶ do EBEP, o artigo 154 da Lei 2/2015⁹⁷ do emprego público de Galicia, e os artigos 79 e 80⁹⁸ da Lei 55/2003 do Estatuto marco do persoal estatutario dos servizos de saúde. Polo tanto, con esta orde dáse cumprimento ao mandato do apartado h, punto 2 do artigo 80: “2. *Deberán ser obxecto de negociación, nos termos previstos no capítulo III da Lei 9/1987, do 12 de xuño, as seguintes materias: h) Os sistemas de carreira profesional*”⁹⁹.

O texto mantén expresamente que se constitúe como desenvolvemento obrigado das previsións contidas na Lei 44/2003 de ordenación das profesións sanitarias, así como na Lei 55/2003 do Estatuto marco do persoal estatutario dos servizos de saúde. Recoñece polo tanto que é un desenvolvemento moi tardío do que a norma prevía que se debería ter efectuado no ano 2007 (4 anos desde a súa entrada en vigor). Como “es-cusa-explicación” a tal falta de dilixencia, establécense tanto a situación económica

⁹⁴ DOCE n. 175 do 10 de xullo de 1999, pp. 43 a 48.

⁹⁵ DOG n. 144 do 30 de xullo 2018, pp. 35244 a 35254.

⁹⁶ Artigo 38 EBEP: Pactos e acordos.

⁹⁷ DOG n. 82 do 04 de maio de 2015, pp. 17003 a 17193; BOE n. 123 do 23 de maio de 2015, pp. 43530 a 43656. Artigo 154. Pactos e acordos.

⁹⁸ Artigo 79. Mesas sectoriais de negociación; Artigo 80. Pactos e acordos.

⁹⁹ LONGO, F., “Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 41. 2005, pp. 141 a 144.

como as dispoñibilidades orzamentarias e, como propósito de emenda, acórdase “... *pactar certas medidas excepcionais de progreso na carreira profesional para o colectivo de persoal fixo, principalmente aquel que foi afectado dun xeito máis relevante, nos últimos anos, nas súas expectativas de desenvolvemento profesional*”.

Xorde polo tanto a dúbida de se este sistema, autoproclamado excepcional, de carreira profesional cumpre co mandato contido tanto na Lei 44/2003 como na Lei 55/2003 de desenvolvemento dun sistema de carreira profesional ordinario, ademais do xuízo de valor que supón establecer que o persoal fixo foi afectado dun modo máis relevante nas súas expectativas de desenvolvemento profesional. Tal manifestación de parte resulta aínda máis sorprendente polo feito de que, con carácter previo á publicación dese sistema (xullo de 2008), xa foran ditados múltiples autos polo Tribunal Supremo polos que se declaraba de interese casacional a cuestión: «... *se a carreira profesional horizontal ha de ser considerada condicións de traballo para os efectos de valorar as diferenzas de réxime xurídico aplicables aos funcionarios interinos e ao persoal laboral non fixo e, se é o caso, determinar se existe ou non discriminación naqueles supostos en que o dito persoal quede excluído da posibilidade de realizar esa carreira horizontal*»¹⁰⁰. Existía polo tanto xa unha dúbida certa sobre a legalidade dun sistema de carreira profesional que excluíse o persoal con vínculos temporais.

De feito, con posterioridade á publicación da norma galega, o Tribunal Supremo declarou en diversas sentenzas¹⁰¹: «1.º) *que a carreira profesional (...) está incluída no concepto “condicións de traballo” da cláusula 4 do Acordo marco incorporado á citada Directiva 1999/70 referida ao principio de non discriminación, e para os efectos de valorar as diferenzas de réxime xurídico aplicable ao persoal estatutario interino, ao que vén referida a actuación impugnada. 2.º) que existe discriminación do persoal estatutario interino por condicionarse a súa participación na carreira profesional deseñada nese acordo da Mesa Sectorial á circunstancia de ter superado un proceso de ingreso e, polo tanto, á adquisición previa da condición de persoal estatutario fixo, iso por non se admitir que ese condicionamento integre unha causa obxectiva que xustifique a diferenza de trato*».

Este criterio consolidouse en sentenzas posteriores do mesmo tribunal, e mesmo deu lugar a procesos contra a inactividade regulamentaria en que incorre o Goberno consistente na ausencia de previsión regulamentaria e incumprimento da obriga de desenvolvemento normativo do réxime de carreira expresamente establecido en norma con rango legal¹⁰²).

¹⁰⁰ Auto 160/2018, do 15 de xaneiro de 2018; Auto 161/2019, do 15 de xaneiro de 2018; Auto 338/18, do 19 de xaneiro de 2018; Auto 606/2018, do 31 de xaneiro de 2018; Auto 3783/18, do 9 de abril de 2018.

¹⁰¹ Sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo do 18 de decembro de 2018 (rec. casación 3723/2017); Sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do 21 de febreiro de 2019 (rec. casación 1805/2017).

¹⁰² Sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo do 5 de abril de 2018 (rec. casación 4267/2016): falta de desenvolvemento da disposición derradeira décima e concordantes da Lei 14/2011, do 1 de xuño, da ciencia, a tecnoloxía e a innovación, con ausencia de desenvolvemento e execución do sistema de carreira establecido para un colectivo de traballadores públicos do Centro Superior de Investigacións Científicas. A resolución estimatoria non só condena o Estado a efectuar tal desenvolvemento regulamentario, senón que ademais obriga a que se realice nun prazo máximo de seis meses desde a firmeza da sentenza, e iso baseándose en entender que “... *estamos ante un claro suposto de inactividade formal normativa, pois a Administración incumpre un claro e incondicionado deber legal de ditar normas ou disposicións de carácter xeral –inactividade regulamentaria–, é dicir, a Administración incumpriu un deber xurídico que vén representado por unha actuación da Administración –por omisión– á marxe das previsións legais e contribuíndo a que estas queden sen efecto... Como vimos, a Administración non executou a previsión de desenvolvemento regulamentario para a efectividade da carreira profesional*”.

En canto ao concepto e obxectivos da carreira profesional galega, limitábase a norma a plasmar a regulación contida na Lei 44/2003 e na Lei 55/2003, sen achegas propias de relevancia. O mesmo se pode dicir das características da carreira.

As desafortunadas achegas galegas non comezan no apartado 5, *Requisitos para acceder ao sistema de carreira profesional e progresar neste*, senón que se reservan para o apartado 6, *Estrutura de graos*. Así, en tal apartado, como oculto requisito de acceso ao grao inicial, establécese a fixeza no vínculo, coa excepción da inclusión do persoal estatutario interino en praza vacante ou fixo doutra categoría que estea a desempeñar unha praza vacante por promoción interna temporal. Exclúese polo tanto do acceso a tal grao inicial o persoal eventual, con independencia dos servizos que teña acreditados. Dado que o acceso aos seguintes graos pasa pola permanencia no grao inicial de certo período, xunto coa avaliación positiva, o tipo de vínculo pasa a constituírse nun verdadeiro requisito de acceso. Resulta, polo tanto, patente a contradición cos orzamentos da cláusula 4 do Acordo marco celebrado entre a CES, a UNICE e o CEEP sobre o traballo de duración determinada, que deu lugar á Directiva 1999/70/CE do Consello, cláusula cuxa aplicabilidade aos empregados públicos non pode ser posta en dúbida desde as xa afastadas sentenzas dos asuntos C-212/04¹⁰³, C-307/05¹⁰⁴, C-444/09¹⁰⁵ e 456/09 acumulados, C-16/15, C-184/15 e C-197/15¹⁰⁶ acumulados e C-596/14¹⁰⁷.

Máxime cando en tales sentenzas a Sala Décima do Tribunal de Xustiza da Unión Europea, en procedementos prexudiciais iniciados a instancias de xulgados e tribunais españois e cuxo obxecto común é a interpretación do Acordo marco sobre o traballo de duración determinada, afirmara que a igualdade de trato dos empregados temporais se atopa garantida polo acordo marco, configurándose como un principio do dereito social da Unión que non pode ser obxecto de interpretación restritiva, establecendo expresamente nos considerandos 26 e 27 da sentenza ditada no asunto C-596/14:

“26. O Acordo marco, e en particular a súa cláusula 4, ten por obxecto a aplicación do dito principio aos traballadores con contrato de duración determinada coa finalidade de impedir que unha relación laboral desta natureza sexa utilizada por un empregador para privar os devanditos traballadores de dereitos recoñecidos aos traballadores con contrato de duración indefinida.

27. Tendo en conta os obxectivos que persegue o acordo marco, a cláusula 4 deste debe interpretarse no sentido de que expresa un principio de dereito social da Unión que non pode ser interpretado de xeito restritivo”.

Malia o claro da doutrina exposta, a orde redundante en novas referencias á fixeza en apartados tales como o 10, *Recoñecemento dos graos de carreira profesional alcanzados noutros servizos de saúde*, no cal se limita a incluír o persoal estatutario fixo que se

e réxime retributivo dos recorrentes, que debeu entrar en vigor o 1 de xaneiro de 2014, iso estando o Goberno plenamente sometido á lei e ao dereito ex artigo 103.1 da Constitución e, ademais, sendo o Goberno o titular da potestade regulamentaria...”.

¹⁰³ C-212/04 - Adeneler e outros; ECLI:EU:C:2006:443.

¹⁰⁴ C-307/05 - Del Cerro Alonso; ECLI:EU:C:2007:509.

¹⁰⁵ C-444/09 - Gavieiro e Iglesias Torres; ECLI:EU:C:2010:819.

¹⁰⁶ C-197/15 - Castrejana López; C-184/15 - Martínez Andrés; ECLI:EU:C:2016:680.

¹⁰⁷ C-596/14 - De Diego Porras; ECLI:EU:C:2016:683.

incorpore ao servizo activo no Sergas ou entidades adscritas a este, sen admitir nin tan sequera os mesmos dereitos para quen se incorpore con vínculo de interinidade. Establécense polo tanto requisitos aínda máis severos en canto ao vínculo no caso de provir doutro sistema de saúde, así como na regulación da incidencia da promoción interna na carreira profesional (apartado 11), dado que novamente se limita o recoñecemento ao persoal fixo.

O apartado 14 establece un réxime transitorio e excepcional de encadramento que recoñece a posibilidade de obviar o grao inicial, e mesmo graos superiores, para os que xa obtivesen o recoñecemento dalgún grao conforme o sistema excepcional do ano 2005. Este sistema excepcional xa requiría, e continúa a requirir de forma expresa, ter o carácter de persoal estatutario fixo, sen concesións sequera á situación de cobertura de vacantes por interinidade como no sistema ordinario. Mesmo o apartado c) reitera tal requisito para o persoal ao que lle resulte de aplicación o sistema retributivo da Lei 55/2003 do Estatuto marco (transitoriamente Real decreto lei 3/1987 e normativa complementaria) que non teña recoñecido algún grao de carreira profesional na categoría/especialidade en que estea en activo, ao que se lle exige para acceder ao grao I acreditar un mínimo de cinco anos de servizos prestados como persoal estatutario e que, de tal experiencia, polo menos un ano sexa como persoal estatutario fixo. Este réxime transitorio e excepcional de encadramento supón, tal como expresamente se regula, deixar sen efecto, na súa totalidade, os réximes extraordinarios de carreira profesional acordados na Mesa Sectorial e aplicados no Sergas e entidades públicas adscritas á Consellería de Sanidade e ao dito organismo.

No apartado 15.6, e en relación coa convocatoria dos graos I a VI, establécese novamente o requisito de ter alcanzado a condición de fixo do Servizo Galego de Saúde ou entidades adscritas antes do 31 de decembro de 2011, e o carácter de persoal estatutario, para quedar exonerado do requisito de permanencia no grao anterior, sempre que tivese permanecido continuamente en situación de servizo activo desde o último recoñecemento de grao. Toda esta regulación, as referencias ao tipo de vínculo que permite o acceso ao sistema de carreira profesional, as prerrogativas que se establecen para o persoal con vínculo fixo, e, nalgúns casos con vínculo de interinidade, así como a súa innegable contradición coas disposicións contidas na cláusula 4.^a da Directiva 1999/70 CE do Consello, do 28 de xuño de 1999, relativa ao Acordo marco da CES, a UNICE e o CEEP sobre o traballo de duración determinada, foron o argumento principal das demandas que se formularon contra a citada orde, e que deron lugar, entre outras, á Sentenza do 27 de novembro de 2019 da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia¹⁰⁸, cuxa resolución estimatoria anula, por contraditorios co ordenamento xurídico:

A limitación contida no seu apartado 6, grao inicial, referida á “Estrutura de graos”, que establece: “Grao inicial: Poderá acceder o persoal fixo da categoría e o persoal estatutario interino en praza vacante ou fixo doutra categoría que estea a desempeñar unha praza vacante por promoción interna temporal.

¹⁰⁸ Sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 27 de novembro de 2019. Recurso 263/2018.

Apartado 14. Réxime transitorio e excepcional de encadramento, cuxo terceiro parágrafo, en relación co persoal estatutario fixo, sinala: “Poderá participar neste proceso o persoal estatutario fixo do Servizo Galego de Saúde e entidades públicas adscritas á Consellería de Sanidade e ao devandito organismo que nesta data reúnan os seguintes requisitos.

Apartado 15. Outras cláusulas, punto 6, que dispón: Na dita convocatoria (2020) o persoal que tivese alcanzado a condición de fixo do Servizo Galego de Saúde ou entidades adscritas antes do 31 de decembro de 2011, e que no momento desa primeira convocatoria sexa persoal estatutario...”

Establecendo a súa resolución expresamente que debe “*Condenar a Administración demandada a estar e pasar pola anterior declaración e a incluír no ámbito de aplicación da orde atacada a todo o persoal vinculado ao Sergas cos requisitos de permanencia e servizos previos establecidos, sen diferenciación por razón da natureza ou duración do vínculo*”.

Por parte dos Servizos Xurídicos do Sergas anunciouse o propósito de recorrer en casación contra tal pronunciamento xudicial, aínda que a preexistencia da Sentenza do Tribunal Supremo do 15 de xaneiro de 2018, xa aludida, fai intuír a desestimación de tal recurso. Nesta establécese como obxecto casacional: «... *se a carreira profesional horizontal ha de ser considerada condicións de traballo para os efectos de valorar as diferenzas de réxime xurídico aplicables aos funcionarios interinos e ao persoal laboral non fixo e, se é o caso, determinar se existe ou non discriminación naqueles supostos en que o dito persoal quede excluído da posibilidade de realizar esa carreira horizontal*». Con tal formulación, toma como base interpretativa o pronunciamento do TXUE no Auto do 22 de marzo de 2018 –asunto C-315/17¹⁰⁹– ao resolver unha cuestión prexudicial formulada polo Xulgado do Contencioso-Administrativo n. 2 de Zaragoza nun procedemento referido á exclusión da carreira profesional horizontal dunha funcionaria interina da Universidade Pública de Zaragoza, auto en que se mantén que a cuestión pode ser resolta baseándose en decisións anteriores, citando en concreto o Auto do asunto C-631/15¹¹⁰. Tendo en conta tales antecedentes, establece que é innegable que a carreira profesional horizontal ten o carácter de condicións de traballo, estando polo tanto amparada polo acordo marco incluído na Directiva 1999/70, e que a diferenza de trato entre traballadores fixos e interinos non se sustenta en razóns obxectivas, e polo tanto vulnera a directiva.

7 Conclusións e propostas de mellora

O sistema de carreira profesional establecido para o persoal estatutario, tal como se veu configurando ata o momento nas comunidades que procederon ao seu desenvolvemento, e particularmente en Galicia, non segue o sistema establecido no EBEP, dado que se configura como unha singular antigüidade, na cal se reitera o modelo clásico que a propia exposición de motivos do EBEP considera “... *inxusto e contrario*

¹⁰⁹ C-315/17 – Centeno Meléndez; ECLI:EU:C:2018:207.

¹¹⁰ C-631/15 – Álvarez Santirso; EU:C:2016:725.

á eficiencia”. Así, dispénsase o mesmo trato á totalidade do cadro de persoal, con independencia do rendemento real ou implicación co servizo.

Quebra este sistema, tal como está configurado, os principios de eficiencia e de valor xerado polos recursos públicos, sen que se consiga coa súa aplicación a mellora da motivación, rendemento e produtividade do persoal estatutario, e iso malia manterse no artigo 2.3 do EBEP que ao persoal estatutario lle é de aplicación a normativa do EBEP referida á avaliación do desempeño e as retribucións complementarias concordantes.

O sistema galego non ten unha decidida definición dos obxectivos que se pretenden conseguir coa carreira profesional, non se conceptualiza o nivel óptimo de rendemento, nin os mínimos que debe cumprir o persoal estatutario, o que fai que a ferramenta de avaliación careza da precisión imprescindible, máxime cando os únicos elementos contidos no desenvolvemento normativo carecen de concreción obxectiva máis alá da antigüidade no desenvolvemento do posto, a permanencia e a acreditación de participación en accións formativas.

O anexo I da Orde do 18 de xullo de 2018, referido á estrutura básica do baremo, realiza un intento moi voluntarista de establecer uns indicadores reais de rendemento pero, malia ser unha norma de desenvolvemento das previsións legais, non pasa de demorar instrumentos futuros; véxase a previsión final da área II como exemplo cando establece: “*Mentres non se definan as áreas e as formas de avaliación e medida dos mapas de competencias comúns ou específicos de cada categoría, a avaliación da competencia asistencial enmarcarase dentro dos indicadores de actividade asistencial, unificándose as áreas I e II e acumulándose as súas puntuacións máxima e mínima*”, a efectiva creación de indicadores medidos e obxectivos, en cumprimento das previsións tanto do EBEP como do estatuto marco nesta materia.

A realidade parece que segue moito máis as indicacións que o propio baremo establece na súa área III: *Actividades de formación continuada debidamente acreditadas, en termos semellantes aos previstos nos baremos dos procesos de provisión de prazas de persoal estatutario do Servizo Galego de Saúde para as profesións sanitarias*. É dicir, na plasmación real do sistema parece que se limita a constituírse nun baremo equivalente ao dos procesos de provisión de prazas, con cuantificación de antigüidade, permanencia no posto e formación, non referido ao real desempeño individual.

Supón isto a vulneración do carácter básico do EBEP por esta regulación? É un pouco extremista entender que se está a vulnerar o estatuto básico, pero, polo menos ata o momento, o sistema instaurado na comunidade galega non pode entenderse que cumpra estritamente coas previsións do artigo 22 do EBEP en canto a que as retribucións complementarias sexan “... *as que retribúen as características dos postos de traballo, a carreira profesional ou o desempeño, rendemento resultados alcanzados polo funcionario...*”. Nin as do artigo 24 en canto a que os complementos retributivos se baseen na “... *progresión alcanzada polo funcionario dentro do sistema de carreira administrativa*”. Non se aprecia a pretendida íntima conexión co posto de traballo concreto e a actuación real do funcionario no desenvolvemento deste.

Observando o baremo establecido no anexo da orde, resulta evidente que a implicación e o compromiso coa organización como criterios de valoración teñen unha

importancia ponderada mínima na consecución dunha valoración positiva; así, contráense á área IV, Implicación e compromiso coa organización, e outórgase un máximo de 15 puntos dentro dos 100 posibles a estes criterios. Os criterios que se recoñecen neste apartado son os que realmente se corresponden coa intencionalidade inicial da carreira profesional: *“dispoñibilidade efectiva para a prestación de servizos en centros de distintas localidades ou en centros que sexan de difícil cobertura asistencial. Dedicación exclusiva no desempeño do posto de sector público. Desempeño de postos de xefatura, coordinación, supervisión, dirección e responsabilidade. Colaboración en proxectos corporativos de carácter social, sociosanitario ou de prevención de riscos laborais. Participación en grupos de traballo, comisións clínicas e comités constituídos formalmente. Participación en tribunais e órganos de selección/provisión/avaliación. Participación nos protocolos deseñados pola organización para a acollida do persoal de nova incorporación. Outras actividades indicativas da implicación e compromiso coa organización que non sexan obxecto de valoración noutras áreas do baremo”*. É evidente que a implantación dun sistema con estas características implica obrigatoriamente un incremento de medios técnicos para a avaliación, podendo ser esta unha das causas da actual simplificación do sistema de valoración.

O propio Informe da Comisión para o estudo e preparación do Estatuto básico do emprego público publicado polo INAP en 2005 instaba á definición de obxectivos e indicadores de rendemento, requirindo a efectividade do sistema a creación de sistemas obxectivos da avaliación do desempeño, que deberán basearse nos principios constitucionais contidos no artigo 103.3 CE, o que, ata o momento, realmente non se fixo. A dificultade evidente pasa pola determinación de tales sistemas obxectivos, tendo en conta ademais a obrigatoria negociación destes cos interlocutores sociais.

A equidade do sistema debe pasar polo coñecemento previo e exacto polo traballador dos obxectivos de que vai depender a súa avaliación, con capacidade para discrepar desta e de facer alegacións. A garantía de coñecemento colectivo das avaliacións débese manter, como na extinta produtividade, como medida de transparencia e de incremento da obxectividade da avaliación.

As conclusións dos poucos estudos que se realizaron á aplicación ata o momento da carreira profesional nos diversos sistemas de saúde do territorio español non ofrecen uns datos excesivamente positivos. Establecen os limitados obxectivos conseguidos ata o momento na implantación do sistema de carreira profesional, que se acabou por configurar máis como un novo complemento de antigüidade, destinado a retribuír a permanencia no servizo activo, que un complemento por cumprimento de obxectivos. Outro dos erros cometidos na súa implantación, común no ámbito comparado das diversas comunidades, é a diverxencia entre os sistemas. Debe modificarse o sistema actual en que as retribucións básicas se determinan en atención á posición que se ocupa na Administración, o corpo ou escala á cal se pertence, pero as complementarias, como a carreira profesional, débense referir ao desempeño dos labores, ao posto concreto desempeñado, retribuíndo realmente a progresión alcanzada, a especial dificultade técnica, responsabilidade, dedicación, incompatibilidade ou condicións do posto de

traballo, o interese, iniciativa, esforzo, rendemento ou resultados obtidos, e os servizos extraordinarios prestados fóra da xornada normal de traballo.

E en Galicia, a previsible confirmación da Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 27 de novembro de 2019 por parte do Tribunal Supremo débese tomar como unha oportunidade de reconducir o sistema cara a outro que non só respecte a igualdade de dereitos entre os traballadores con vínculo indefinido e temporal, senón que respecte a configuración que se lle pretendeu dar desde as normas legais á carreira profesional, reforzando os criterios establecidos na área V cun maior valor ponderado na suma total. Esperemos que a conxuntura económica derivada da COVID-19 non implique unha nova suspensión da carreira profesional, cos mesmos efectos da Lei de orzamentos xerais do ano 2009 para o sistema extraordinario entón pactado.

Bibliografía

- ALONSO OLEA, M., *Las prestaciones del sistema nacional de la salud*, Civitas, Madrid, 1999.
- CASTILLO BLANCO, F., *El sistema retributivo de la función pública española*, Marcial Pons, Madrid, 2002.
- CORONADO BENITO, M., “Derecho sanitario y personal al servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social: Régimen retributivo de dicho personal”, *Manuales de Formación Continua*, n. 11 (Exemplar dedicado a: Persoal estatutario da Seguridade Social), CXPX, Madrid, 2000.
- DE MIGUEL PAJUEL, F., “Artículo 16. Concepto, principios y modalidades de la carrera profesional de los funcionarios de carrera”, Palomar Olmeda, A. (dir.), Sempere Navarro, A. V. (dir.) e Quintanilla Navarro, R.Y. (coord.), *Comentario a la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2.^a ed., Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2009.
- DESDENTADO BONETE, A. e DESDENTADO DAROCA, E., “El sistema normativo de la relación de servicio del personal estatutario de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social”, *Manuales de Formación Continua*, n. 11 (Exemplar dedicado a: Persoal estatutario da Seguridade Social), CXPX, Madrid, 2000.
- FARRERONS NOGUERA, L., *Historia del sistema sanitario español: Debates parlamentarios, 1812-1986*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 2013.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Estatuto Básico y carrera funcional”, Linde Paniagua, E. (dir.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Ed. Colex, Madrid, 2008.
- GARCÍA NINET, J.I., “Antecedentes o Precedentes del Estatuto Marco del Personal estatutario de los Servicios de Salud”, *Derecho y Salud*, volume 14, número extra 2, 2006.
- GARCÍA TREVIJANO, J.A., “Tratado de Derecho Administrativo”, *Revista de Derecho Privado*, tomo III, volume II, Madrid, 1970.

Regap



ESTUDIOS

- GONZÁLEZ SALINAS, P. e LIZÁRRAGA BONELLI, E. (coords.), *Comentarios a la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud*, 2.^a ed., Thomson Civitas, Navarra, 2005.
- GUTIÉRREZ REÑÓN, A., “El sistema de retribución por complementos”, *Documentación Administrativa*, n. 101-102, 1966.
- GUTIÉRREZ REÑÓN, A., “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas”, *Documentación Administrativa*, n. 210-211, maio-setembro 1987.
- JUNQUERA GONZÁLEZ, J., GONZÁLEZ-HABA GUIASADO, V. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T., “Las retribuciones de los funcionarios públicos”, *Asociación Española de Administración Pública*, n. 1, 1979.
- LONGO, F., “Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 41. 2005.
- LOZANO MOSTAZO, M.A., “Capítulo VIII, Carrera Profesional”, Palomar Olmeda, A. e Sempere Navarro, A.V. (dirs.), *Comentarios a la Ley 55/2003 del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006.
- LONGO, F., “Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 41, 2005.
- MÍGUEZ MACHO, L., “O desenvolvemento lexislativo do Estatuto básico do empregado público en tempos de crise: a nova Lei do emprego público de Galicia”, *Revista Galega de Administración Pública. Monográfico: Empleo Público*, n. 49, xaneiro-xuño de 2015.
- MONTOYA MELGAR, A., “El personal estatutario de las Instituciones sanitarias de la Seguridad Social: evolución y nuevas formas de gestión del sistema nacional de salud”, *Manuales de Formación Continua*, n. 11 (Exemplar dedicado a: Personal estatutario da Seguridade Social), CXPX, Madrid, 2000.
- MUÑOZ MACHADO, S., *La sanidad pública en España: evolución histórica y situación actual*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975.
- NIETO GARCÍA, A., “La retribución de los funcionarios en España”, *Revista de Occidente*, Madrid, 1967.
- NIETO ROJAS, P., “La evaluación del desempeño. Una Herramienta básica para la gestión de la carrera profesional de los empleados públicos”, *El Estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección Xeral de Información Administrativa e Publicacións, Madrid, 2009.
- PADILLA RUIZ, P., *Gestión del empleo público. La evaluación del desempeño en la mejora de la eficiencia administrativa*, Bosch Editor, Barcelona, 2016.
- PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho administrativo I. Introducción, organización administrativa, empleo público*, 26.^a ed., UNED, Ed. Académicas, Madrid, 2017.
- PAREJO ALFONSO, L., “El ciudadano y el administrado ante la Administración y su actuación, especialmente la cumplida a través del procedimiento”, *Administraciones Públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998.

- PARRILLA VALERO, F., “En busca del origen de los farmacéuticos titulares”, *Gaceta Sanitaria*, n. 23 (I), 2009.
- PENDAS GARCÍA, B., “El régimen jurídico del personal al servicio de las entidades gestoras, servicios de intervención general e instituciones sanitarias de la Seguridad Social”, AA. VV., *Lecciones de Derecho del Trabajo en homenaje a los profesores Bayón Chacón y Del Peso y Calvo*, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1980.
- PÉREZ GÁLVEZ, J.F., *Comentarios al Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud*, Editorial Bosch, Barcelona, 2004.
- PÉREZ GÁLVEZ, J.F. e VILLEGAS OLIVA, A., “El personal estatutario del Sistema Nacional de Salud español”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n. 10, segundo semestre 2013.
- PÉREZ GÓMEZ, J.M. e PÉREZ LÓPEZ, R., “Régimen Jurídico del Personal Estatutario del Sistema Nacional de Salud”, *Derecho y Salud*, Volumen 13, n. 2, 2005.
- PIÑAR MAÑAS, J.L., “El nuevo sistema retributivo de los funcionarios y su aplicación”, *Revista de Administración Pública*, n. 111, 1986.
- SALA FRANCO, T., “El personal al servicio del Sistema Nacional de la Salud”, AA. VV., *Cuestiones de Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos al Profesor Alonso Olea*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- TOWSON, N., “Saneando la Sanidad: La Ley de Coordinación Sanitaria de 1934”, *La crisis constitucional desde una perspectiva republicana. Centro de Investigación y Estudios Republicanos*, Cuaderno 11, n. 57, octubre de 2005.

REGAP



ESTUDIOS

