

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

Abogada  
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 Los sistemas de valoración del desarrollo profesional en el ámbito de los empleados públicos. Una perspectiva histórica. 2 El Estatuto básico del empleado público y la Ley de la función pública de Galicia como marco general. 3 La carrera profesional del personal estatutario en los antecedentes histó-

ricos del actual sistema. 4 El régimen vigente: el Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud. 5 La carrera profesional de las profesiones sanitarias en la Comunidad Autónoma de Galicia. 6 Situación actual. 7 Conclusiones y propuestas de mejora.

## 1 Los sistemas de valoración del desarrollo profesional en el ámbito de los empleados públicos. Una perspectiva histórica

El especial régimen retributivo de los empleados públicos tiene en España una tradición centenaria cuyas iniciales referencias se remontan al Real decreto de 18 de julio de 1852 de Bravo Murillo<sup>1</sup>, que clasificaba a todos los empleados de la «Administración activa» del Estado en cinco categorías: jefes superiores, jefes de administración, jefes de negociado, oficiales y aspirantes a oficial (que posteriormente serán denominados auxiliares). Dentro de estas categorías distinguía escalones de sueldos, que las disposiciones de desarrollo denominarían a veces «clases». Aparte de los subalternos, que no tenían el carácter de empleados públicos para los efectos de este decreto, la carrera de los funcionarios quedaba articulada en cinco categorías y dieciséis escalones<sup>2</sup>.

Con posterioridad a esta norma, se realizaron diversos intentos de regulación, siendo uno de los más señalados el Real decreto de 4 de marzo de 1866<sup>3</sup>, debido al Gobierno presidido por O'Donnell, que aprueba el Reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración pública, pero su vigencia limitada a cuatro meses motiva que no se requiera una referencia más pormenorizada.

Con estos limitados antecedentes, además de con las referencias a la función pública establecidas en las leyes de presupuestos del año 1876, se llega a la Ley de bases de 22 de julio de 1918, acerca de la condición de los funcionarios de la Administración civil del Estado<sup>4</sup>, el denominado “Estatuto de Maura”. Así, en su base primera, tras señalar la coexistencia del personal técnico y el auxiliar, fijaba las dotaciones concretas que corresponderían a cada tipo de funcionarios. En ejecución de esta norma, se publicó el Real decreto de 7 de septiembre de 1918<sup>5</sup>, que aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de bases de 22 de julio último a los cuerpos generales de la Administración civil del Estado y al personal subalterno de esta. En ambas normas se establecía un sistema de retribuciones en el que se determinan cantidades globales anuales para cada categoría.

Tras estas normas, constan pocas referencias normativas a las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas. Destacan el Real decreto-ley de

<sup>1</sup> *Gaceta de Madrid*, n. 6572, de 20 de junio de 1852, pp. 1 y 2.

<sup>2</sup> GUTIÉRREZ REÑÓN, A., “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas”, *Documentación Administrativa*, n. 210-211, mayo-septiembre 1987, pp. 29 a 70.

<sup>3</sup> *Gaceta de Madrid*, de 19 de marzo de 1866, p. 4.

<sup>4</sup> BOE n. 175 de 23 de julio de 1963, pp. 11141 a 11144.

<sup>5</sup> *Gaceta de Madrid* n. 251 de 8 de septiembre de 1918, pp. 646 a 655.

16 de diciembre de 1929<sup>6</sup> sobre anticipos a los funcionarios públicos, que se limitaba a este aspecto retributivo; y la Ley municipal de 31 de octubre de 1935<sup>7</sup>, en cuyo título III, referido a la Administración municipal, se hace una somera referencia a los funcionarios integrantes de esta<sup>8</sup>.

Nuevamente, es de suponer que, como consecuencia del convulso periodo histórico, se obvia cualquier referencia a los derechos retributivos de los funcionarios públicos en la Ley de 1 de octubre de 1936 por la que se establece la organización administrativa a la que debe ajustarse la nueva estructura del Estado, cuya exposición inicial expresamente establece que tiene carácter provisional “... *como anuncio de la permanente a establecerse una vez dominado todo el territorio nacional*”. Tampoco se encuentran mayores referencias en la Ley de 30 de enero de 1938<sup>9</sup>, que modificó la Administración central del Estado, ni en la posterior de 29 de diciembre de 1938<sup>10</sup>, que efectuó modificaciones en esta, texto que fue nuevamente alterado por la Ley de 8 de agosto de 1939<sup>11</sup> de modificación de la Administración central del Estado.

Sí se encuentra normativa referida a los derechos retributivos del personal al servicio de la Administración en la Ley de 10 de febrero de 1939<sup>12</sup> sobre depuración de funcionarios públicos, que suspendía los derechos retributivos de los funcionarios hasta la “*investigación de la conducta seguida, en relación con el Movimiento Nacional, por los funcionarios públicos que de él dependan y que se encontraran en los territorios nacionales recién liberados y en los que se vayan liberando*”. Esta norma se complementó con la Orden de 1 de abril de 1939<sup>13</sup>, que daba instrucciones para la aplicación de la Ley de 10 de febrero de 1939 sobre depuración de funcionarios públicos al personal sanitario, norma que exime de la inmediata suspensión de sueldo y funciones hasta la investigación de su conducta a los funcionarios sanitarios. Estas instrucciones en las que se excepcionaba al personal sanitario tenían su fundamento en la carencia de suficiente personal con tal formación, por lo que su inmediata suspensión supondría un coste inasumible para una población enferma y con lesiones derivadas de la contienda.

No es hasta la Ley de funcionarios civiles del Estado de 7 de febrero de 1964<sup>14</sup> y la posterior Ley de retribuciones de los funcionarios de la Administración civil del Estado, de 4 de mayo de 1965, Ley 31/1965<sup>15</sup>, cuando se desglosaron los conceptos retributivos en sueldo base, complementos de sueldo y otras retribuciones. Se suprimía

<sup>6</sup> *Gaceta de Madrid* n. 351 de 17 de diciembre de 1929, pp. 1722 a 1725. Corrección de errores *Gaceta de Madrid* n. 361 de 27 de diciembre de 1929.

<sup>7</sup> *Gaceta de Madrid* n. 305 de 1 de noviembre de 1935, pp. 898 a 919.

<sup>8</sup> Legislación municipal de 31 de octubre de 1935 precedida de una introducción histórica y de la Ley de bases de 10 de julio anterior, anotada y concordada con formularios y referencias legales y prácticas; prólogo del Excmo. Sr. Conde de Romanones, Madrid, Editorial Góngora, 1936.

<sup>9</sup> BOE n. 467 de 31 de enero de 1938, pp. 5514 a 5515.

<sup>10</sup> BOE n. 183 de 31 de diciembre de 1938, pp. 3216 a 3217.

<sup>11</sup> BOE n. 221 de 9 de agosto de 1939, pp. 4326 a 4327.

<sup>12</sup> BOE n. 45 de 14 de febrero de 1939, pp. 856 a 859.

<sup>13</sup> BOE n. 92 de 2 de abril de 1939, p. 1889.

<sup>14</sup> BOE n. 40 de 15 de febrero de 1964, pp. 2045 a 2055.

<sup>15</sup> BOE n. 107 de 5 de mayo de 1965, pp. 6438 a 6453.

así el sistema de categorías, vigente desde el “Estatuto Maura” de 1918, y se definía la situación profesional del funcionario en virtud del cuerpo de pertenencia y el puesto concreto que ocupaba en cada momento. Así, conforme a la propia exposición de motivos de la norma: *“El nuevo sistema establecido por los cuerpos legales citados (...) acaba con los sueldos calculados sobre las desaparecidas categorías administrativas, y en su lugar establece un sueldo-base igual para todos los funcionarios, un coeficiente multiplicador de ese sueldo-base que determinará el sueldo que corresponde a cada cuerpo de funcionarios; unos trienios, que son el pago a la antigüedad en el servicio, y un complemento familiar que se concede en proporción a las cargas familiares que el funcionario debe mantener. Además, y en los casos especiales que las normas citadas contemplan, se crean otros posibles complementos de sueldo y remuneraciones que vienen a completar los derechos económicos del funcionario”*.

Para lo que aquí interesa, como sistema de retribución del desempeño, ha de estar a la regulación que se ofrece de los complementos de sueldo. Estos, tal y como se refiere a ellos Nieto García<sup>16</sup>, tienen un carácter discrecional, frente al carácter reglado del sueldo, y excepcional, en cuanto a complemento de la retribución básica. Inicialmente serían los de destino, dedicación especial y familiar conforme se regula en los artículos 5 y 8, pero se produjo un desordenado desarrollo de su configuración que dio lugar a la coexistencia de una larga serie de complementos creados por vía reglamentaria<sup>17</sup>.

Entre ellos, el complemento de dedicación especial, que por nomenclatura parecería poder acoger la retribución del desarrollo de carrera, y que se definía en la Ley de funcionarios civiles del Estado (artículo 99) como el que se puede conceder:

*“a) A aquellos funcionarios a los que se exija una jornada de trabajo mayor que la normal.*

*b) A los funcionarios que se acojan al régimen de dedicación exclusiva al servicio de la Administración”*.

No mantenía por tanto relación con el desarrollo de la carrera.

Fue en el apartado referido a otras retribuciones donde se encontraba un inicial desarrollo de la carrera profesional. Así, dentro de este apartado se regulaban los incentivos, que, conforme a la regulación contenida en el artículo 101.4 de la Ley de funcionarios civiles del Estado: *“... remunerarán un rendimiento superior al normal en el trabajo y se establecerán cuando la naturaleza del servicio permita señalar primas a la productividad”*.

Con posterioridad, el Decreto 889/1972<sup>18</sup>, de 13 de abril, por el que se regulaban las retribuciones complementarias de los funcionarios de la Administración civil del Estado, reitera tal conceptualización en su artículo 10, pero sin realizar el superior desarrollo que se presupone a una norma reglamentaria; así, dice: *“Los incentivos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 101,4 de la Ley de funcionarios civiles del Estado,*

<sup>16</sup> NIETO GARCÍA, A., “La retribución de los funcionarios en España”, *Revista de Occidente*, Madrid, 1967, pp. 38 y siguientes.

<sup>17</sup> 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, pp. 73 y ss.

<sup>18</sup> BOE n. 90 de 14 de abril de 1972, pp. 6646 a 6649.

*remunerarán un rendimiento superior al normal en el trabajo y se establecerán cuando la naturaleza del servicio permita primas a la productividad”.*

Conforme a este sistema, la fijación de tales incentivos correspondía a las juntas de retribuciones de los ministerios, que debían realizar una distribución del crédito global que para este concepto se asignaba a cada departamento ministerial<sup>19</sup>.

No es hasta el Real decreto-ley 22/1977<sup>20</sup> de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire cuando el concepto retributivo de “carrera administrativa” se acuña. Pretendía remunerar individualmente al funcionario según la naturaleza de los trabajos y puestos desarrollados. El sistema partía de un grado inicial, determinado por la preparación técnica requerida para cada trabajo desempeñado, como exigencia superior a la propia de titulación para el ingreso en los cuerpos correspondientes. La permanencia durante cinco años determinaba la consolidación del grado y el pase al inmediatamente superior y con la adquisición de cada grado se accedía al percibo de una nueva cantidad fija mensual. Este sistema, sin embargo, nunca llegó a aplicarse, tanto por lo complejo de su configuración como por el incremento del gasto público que implicaba. Resulta evidente que la necesidad de valorar la carrera profesional ya existía, pero las limitaciones presupuestarias, como en tantas otras ocasiones, imposibilitaron la aplicación.

La Ley 30/1984<sup>21</sup>, de medidas para la reforma de la función pública, derogó el régimen retributivo anterior, regulando las retribuciones de los funcionarios en los artículos 23 y 24, si bien con una intención de concreción y seguidista del anterior sistema. Así, el artículo 23 reiteraba la existencia de tres tipos de retribuciones básicas (el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias), y mantenía la existencia de las retribuciones complementarias (complemento de destino, específico y de productividad) y de las gratificaciones por servicios extraordinarios.

Aunque no se realizaban referencias a la carrera profesional, sí se trasluce la futura importancia de esta en su exposición de motivos, en la que ya se establece la intención de efectuar una relación directa entre el desempeño del puesto de trabajo y las retribuciones: *“La ley modifica, por ello, el actual sistema de retribuciones, estableciendo con claridad una primacía importante para aquellas que van ligadas al desempeño del puesto de trabajo”.*

En cuanto a la promoción profesional, establecía el ingreso en la función pública en un cuerpo definido, regulando las relaciones de puestos de trabajo los cuerpos que pueden desarrollar cada concreto puesto. Dentro de cada uno de los cinco grupos (A a E), se podía acceder a un intervalo de niveles (globalmente, de 1 a 30), que es lo que determinaba la cuantía del complemento de destino. Por tanto, el paso de unos a otros suponía lo que la propia norma denominaba carrera administrativa y promoción profesional. La consolidación de grado requería el desempeño durante

<sup>19</sup> GARCÍA TREVIJANO, J.A., “Tratado de Derecho Administrativo”, *Revista de Derecho Privado*, tomo III, volumen II, Madrid, 1970, pp. 66 y ss.

<sup>20</sup> BOE n. 83 de 7 de abril de 1977, pp. 7764 a 7768.

<sup>21</sup> BOE n. 185 de 3 de agosto de 1984, pp. 22629 a 22650.

dos años continuados o tres sucesivos de puestos correspondientes a tal nivel. Este sistema coexistió con el propio de la promoción interna para el ascenso al cuerpo o escala inmediatamente superior<sup>22</sup>.

## 2 El Estatuto básico del empleado público y la Ley de la función pública de Galicia como marco general

El Texto refundido del Estatuto básico del empleado público de 2007<sup>23</sup> supuso el intento de crear un marco común para todos los empleados públicos, con independencia del concreto vínculo de sujeción a la Administración, pero no constituye un texto completo, sino que requiere obligatoriamente el desarrollo por las diferentes administraciones territoriales, tal y como expresamente contempla el artículo 6.

La afirmación de que supone un marco común para todos los empleados públicos se sustenta en la amplia configuración del artículo 2 del EBEP, no alterada en el Texto refundido de 2015<sup>24</sup>, que en cuanto a su aplicabilidad al personal estatutario establece: “3. *El personal docente y el personal estatutario de los servicios de salud se regirán por la legislación específica dictada por el estado y por las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el capítulo II del título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84*”.

Esta complicada redacción parece mantener la aplicabilidad a este personal de la regulación contenida en el artículo 20 del EBEP, evaluación del desempeño; 22.3, retribuciones complementarias referidas a las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados; 24, retribuciones complementarias y 84, movilidad voluntaria entre administraciones públicas.

La necesidad de desarrollo por normas territoriales que contempla el artículo 6 no implica que no se efectúe una regulación genérica común. Así, para los funcionarios establece la estructura de las retribuciones complementarias, con someros criterios en cumplimiento del mandato constitucional correspondiente a su carácter de norma básica. Realiza un planteamiento general, estableciendo unas mínimas regulaciones de obligatorio respeto, planteamiento novedoso que ha sido acogido con posiciones muy extremas o ha sido bienvenido como: “*el revulsivo que nuestro empleo público necesita para avanzar hacia una Administración más cercana al ciudadano y que complete el inacabado círculo desempeño-control-recompensa, entendidos ambos extremos en sus más amplios términos*”<sup>25</sup> Padilla Ruiz; o ha sido demonizado por quienes entienden

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

<sup>23</sup> BOE n. 89 de 13 de abril de 2007, pp. 16270 a 16299 (EBEP).

<sup>24</sup> BOE n. 261 de 31 de octubre de 2015, pp. 103105 a 103159.

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

que reitera las apreciaciones subjetivas del desempeño, con incertidumbre sobre el cumplimiento de las garantías de los derechos de los empleados públicos<sup>26</sup>.

Contiene una previsión interesante, en cuanto a aquí se refiere, en la disposición transitoria primera, la denominada garantía de derechos retributivos, que dice: “1.- *El desarrollo del presente estatuto no podrá comportar para el personal incluido en su ámbito de aplicación la disminución de la cuantía de los derechos económicos y otros complementos retributivos inherentes al sistema de carrera vigente para los mismos en el momento de su entrada en vigor, cualquiera que sea la situación administrativa en que se encuentre*”.

Reconoce, por tanto, la posible existencia previa de sistemas de carrera, optando por garantizar los derechos que de estos se hayan generado. Esta garantía es más teórica que real, dado que, pese a los anteriores intentos de establecer un sistema de retribución vinculado al efectivo desempeño, no se había llegado a materializar, más allá de la regulada progresión en el grado profesional.

Es en el artículo 16 donde se realiza una inicial aproximación al concepto, principios y modalidades de la carrera profesional de los funcionarios de carrera. Para ello determina que se entiende por carrera profesional “*el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad*”. Prosigue en el apartado 3 del mismo artículo derivando a las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del propio EBEP la concreta regulación, efectuando una enumeración, con carácter abierto, que incluye:

a) *Carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo...*

b) *Carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión...*

c) *Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un subgrupo, o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que este no tenga subgrupo, a otro superior...*

d) *Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional...*

Expresamente se contempla en el propio artículo la posibilidad de simultanear las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando ambas se hayan implantado para un mismo ámbito. Esta configuración no se efectúa como norma cerrada, limitándose a establecer una serie de posibilidades que cada Administración territorial deberá desarrollar.

La ubicación de este artículo en el título III del EBEP “*Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos*” y dentro de este en el capítulo II “*Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño*” determina su configuración como un derecho del empleado público, lo que parece implicar la

<sup>26</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Estatuto Básico y carrera funcionarial”, 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 y ss.

obligación de las legislaciones de cada Administración pública de proceder a su desarrollo<sup>27</sup>. Históricamente supone el primer reconocimiento de la promoción profesional como un derecho individual del funcionario, impidiendo así desarrollos normativos por las administraciones territoriales que pudiesen pretender obviarlo.

Lo configura además como un derecho que debe respetar en todo caso los principios de igualdad, mérito y capacidad que el artículo 103.3 de la Constitución limitaba hasta ese momento al acceso a la función pública. Con esta aproximación se realiza una concesión a las reivindicaciones históricas de los interlocutores sociales, estableciendo finalmente un sistema de carrera profesional con, al menos, un intento de garantías de imparcialidad. Se trata de un sistema que, por primera vez, vincula las posibilidades de promoción profesional al desempeño profesional personal y a la consecución de los objetivos de la propia Administración<sup>28</sup>.

El respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad que contempla el artículo 16 como rectores de la carrera profesional implica la necesidad de efectuar una evaluación del desempeño, tal y como relaciona el artículo 20.3 al decir que “*Las administraciones públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal...*”.

El desarrollo efectuado por el EBEP de este derecho continúa su configuración en el artículo 17, ya limitado a la carrera horizontal de los funcionarios de carrera. Deberá configurarse mediante un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso, con diferente remuneración, y que dependerá de la valoración de la trayectoria y actuación profesional, calidad de los trabajos realizados, conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño, como mínimo. Tal evaluación da lugar a continuar desarrollando la misma función, sin cambio en el puesto de trabajo, pero con un incremento de retribuciones anudado al cambio de grado, categoría o escalón<sup>29</sup>.

Nuevamente hay que recordar el carácter abierto del EBEP en cuanto a norma básica, que motiva que no se proceda a una delimitación más allá de las características esenciales de la carrera horizontal. Y el sistema establecido en el artículo 16, en que coexiste la tradicional posibilidad de carrera vertical, mediante el ascenso, con un innovador sistema de carrera horizontal mediante la progresión de los diversos escalones del propio puesto, vinculando el paso al superior al desarrollo de competencias y al rendimiento.

El mismo carácter abierto se otorga a los sistemas de promoción interna contemplados en el artículo 18, en cuanto a sistema de promoción vertical nuevamente sometido al acatamiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad, y con una limitación temporal de dos años de permanencia en el puesto. El punto de partida lo

<sup>27</sup> 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.) y 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.

<sup>28</sup> 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 General de Información Administrativa y Publicaciones, Madrid, 2009, pp. 405-423.

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



establece la disposición adicional 10.<sup>a</sup>, al determinar: “... *la carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del correspondiente proceso selectivo, que tendrá la consideración de mínimos. A partir de aquéllos, se producirán los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable a cada ámbito*”.

Sí se establece el mandato a las administraciones públicas territoriales para que adopten “... *medidas que incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional*”. Para ello, el artículo 22 del EBEP realiza una definición de las retribuciones complementarias como: “... *las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento, resultados alcanzados por el funcionario...*”.

En un sentido parecido, el artículo 24 establece que los complementos retributivos se basan en la “... *progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa*”. Se configuran, por tanto, las retribuciones complementarias en íntima conexión con el concreto puesto de trabajo y la actuación real del funcionario en el desarrollo de la posición<sup>30</sup>.

Establece este artículo unos criterios básicos para el desarrollo territorial de las retribuciones complementarias. Así, se pretende fijar dentro de cada categoría una serie de tramos por los que puede progresar el funcionario, previa evaluación de su desempeño y sin necesidad de proceder a un cambio de puesto. Supone, por consiguiente, un incentivo económico al buen hacer en el desarrollo de las funciones que le son propias.

La configuración concreta de las retribuciones complementarias se difiere a las administraciones territoriales, previa negociación con las representaciones de los funcionarios, dado que en el artículo 37 del EBEP se conforma como una de las materias que requiere negociación previa.

En cuanto a la implantación de este modelo, se demora en el artículo 17 al desarrollo por las leyes de las respectivas administraciones, si bien con sometimiento a unos criterios básicos establecidos en el EBEP y que determinan la articulación de un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso que valoren la trayectoria y actuación profesional, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño, siendo por tanto una reiteración de lo establecido en la disposición adicional décima.

La enumeración de criterios evaluables no se configura como un sistema de *numerus clausus*, permitiendo la incorporación por las administraciones que deben desarrollarlo de otros cuando la concreta función así lo determine<sup>31</sup>. Tal y como señala Míguez Macho<sup>32</sup>: “*En su condición de legislación básica estatal, el estatuto presenta la*

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

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

<sup>32</sup> MÍGUEZ MACHO, L., “O desenvolvemento legislativo 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, enero-junio

*característica, poco frecuente en este tipo de normas, de que únicamente contiene disposiciones de carácter básico, con lo cual su desarrollo no sólo tiene que ser llevado a cabo por el legislador autonómico, sino también por el legislador estatal para su propio ámbito. Como consecuencia de esto, tal y como señala la exposición de motivos del estatuto, el régimen de la función pública estatal deja de ser un modelo de referencia y cada uno de los legisladores competentes en este terreno está llamado a diseñar su modelo de organización y gestión del empleo público”.*

La determinación del modelo aplicable se tiene que efectuar, en todo caso, mediante la opción por todos o algunos de los sistemas previamente enumerados en el EBEP. Además, tal y como establece el artículo 20<sup>33</sup>, mientras no se proceda a tal opción, con el consiguiente despliegue, la legislación anterior seguirá en vigor, dado que el articulado del EBEP solamente adquiere plena vigencia con su desarrollo. Por ello, que transcurriesen ocho años entre la aprobación del texto inicial del EBEP y la promulgación de la Ley del empleo público de Galicia<sup>34</sup> resulta llamativo, máxime cuando su antecedente es el Decreto legislativo 1/2008 por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia<sup>35</sup>, aprobado ya promulgado el EBEP.

Como hemos dicho, este desarrollo derivado, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, se ha efectuado mediante la Ley 2/2015 de la función pública de Galicia, cuyo objeto se establece en el artículo 1 en los siguientes términos:

*“La presente ley tiene por objeto la regulación del régimen jurídico de la función pública gallega y la determinación de las normas aplicables a todo el personal al servicio de las administraciones públicas incluidas en su ámbito de aplicación, en ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia en su Estatuto de autonomía y en desarrollo del Estatuto básico del empleado público”.*

Tal desarrollo está limitado por el sistema de competencias establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución, por lo que se tiene que hacer de forma coherente con el EBEP. A lo que no estaba obligado el texto gallego era a la reproducción literal, en esta parte, de la estructura del texto nacional. Así, la regulación de la carrera profesional se efectúa dentro del título VI, derechos y deberes individuales de los funcionarios. Este título es el más extenso y complejo de la ley, estructurándose en tres capítulos: disposiciones generales; promoción profesional y valoración del desempeño y movilidad del personal funcionario. Es en el capítulo II, referido a la promoción profesional y

---

de 2015, pp. 75 a 98.

<sup>33</sup> Artículo 20. La evaluación del desempeño.

1. Las administraciones públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados.

La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.

3. Las administraciones públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente estatuto.

5. La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo.

<sup>34</sup> DOG n. 82 de 4 de mayo de 2015, pp. 17003 a 17193; BOE n. 123 de 23 de mayo de 2015, pp. 43530 a 43656.

<sup>35</sup> DOG n. 114 de 13 de junio de 2008, pp. 11359 a 11389; BOE n. 167 de 11 de julio de 2008, pp. 30446 a 30470.

evaluación del desempeño, en donde se debería encontrar la concreción de las modalidades de carrera profesional, pero el artículo 75 enumera todas las posibilidades de la ley nacional, contemplando la carrera horizontal, la carrera vertical, la promoción interna horizontal y la promoción interna vertical, pero derivando el régimen concreto al desarrollo reglamentario.

Por tanto, el texto ha optado por no realizar concreciones al régimen contemplado en el EBEP, regulando los principios básicos de su desarrollo, pero procediendo a diferir la regulación pormenorizada al ámbito reglamentario. Estos principios básicos, como no podía ser de otra manera, respetan la configuración legal del EBEP, y reiteran que la valoración se deberá efectuar como evaluación individualizada de cada empleado y no global de las unidades administrativas, lo que se deberá llevar a cabo mediante criterios y procedimientos de carácter objetivo.

La propia exposición de motivos, ante la novedad que supone la inclusión de la carrera horizontal, así como el mantenimiento de los sistemas más tradicionales, retrasa la efectividad de este apartado hasta su desarrollo pormenorizado por vía reglamentaria, dada la necesaria adaptación a cada uno de los ámbitos de la función pública. Por ello, la normativa gallega, en lo referido a la carrera profesional, supone la reiteración de la normativa nacional, sin que se proceda a concretar el régimen por el que se opta.

Parte como base de la delimitación en el artículo 76 del concepto de itinerarios profesionales como “... *el conjunto de cuerpos y escalas de los distintos grupos y subgrupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera que conforman un área de competencias, capacidades, conocimientos y formación comunes y que habilitan para el ejercicio de una profesión en el ámbito de la Administración especial o de un conjunto de actividades administrativas en el ámbito de la Administración general*”. Configurando así la carrera profesional horizontal a partir de la existencia de tres categorías profesionales, de ingreso, media y superior, divididas cada una de ellas en tres grados de ascenso a los que va vinculado el complemento retributivo de carrera que crea la propia ley. El acceso se efectuará en todo caso en la categoría de ingreso y en el grado inferior de esta, determinando el paso de una categoría el logro del grado superior de la misma, y, salvo supuestos excepcionales, el itinerario se efectuará de manera consecutiva.

El progreso en la carrera se efectúa teniendo en cuenta la antigüedad en el grado o categoría, la evaluación positiva del desempeño profesional, los conocimientos adquiridos y otros méritos y aptitudes referidos a la especificidad de la función desarrollada y la experiencia. La valoración del desempeño, como concepto nuevo incluido en el EBEP, se exporta a la Ley del empleo público de Galicia, pero derivando su configuración a normas reglamentarias que realicen la concreción sobre los principios ya expuestos: evaluación individualizada mediante criterios objetivos.

Como garantía, se establece el carácter irreversible de la progresión en la carrera horizontal, con excepción de los casos de sanción disciplinaria de demérito, conforme establece el artículo 76 de la ley. Todo ello manteniendo la compatibilidad entre la carrera horizontal y vertical, al permitirse la progresión simultánea en ambas.

Regap



ESTUDIOS

En cuanto a la promoción interna vertical, se establece una reserva del 25% de las plazas a cubrir para el personal de la categoría y grado inferior, si bien con la limitación de la titulación y la permanencia mínima de dos años en el puesto anterior. Además, se establece una preferencia del personal que haya accedido a la nueva categoría por promoción interna en la elección de puesto frente a los que hayan concurrido al mismo procedimiento mediante el turno libre. A la promoción interna horizontal se la dota de un sistema equivalente.

Por tanto, el sistema de carrera profesional que se establece tiene su piedra angular en la evaluación del desempeño, mediante la que “... *se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados de los empleados públicos*” (artículo 83), pero el establecimiento de los sistemas concretos de evaluación se difiere al desarrollo reglamentario. Para su configuración se contempla expresamente la participación de las organizaciones sindicales y, teniendo como objetivo preservar los principios de igualdad, mérito y capacidad, de obligado respeto, se constituyen órganos especializados dotados de autonomía funcional para la realización de la evaluación.

De entre los criterios que el artículo 84 establece para proceder a la evaluación, con carácter obligatorio se tendrá que valorar el grado de cumplimiento de los deberes profesionales de los empleados públicos, el grado de interés, iniciativa y esfuerzo con los que realicen su trabajo y, en particular, la implicación de los mismos en la actualización y perfeccionamiento de su cualificación profesional. Se trata de conceptos jurídicos indeterminados todos ellos donde los haya.

Se establece como criterio necesario la medición de la contribución individual de cada empleado público, en el marco de la evaluación de la unidad administrativa en la que preste sus servicios, a la consecución de los objetivos de la unidad y a la mejora de la organización y gestión a través de la participación en procesos de innovación y de buenas prácticas en favor de la excelencia y la normalización y racionalización de procesos.

Se pretende así huir de los sistemas de evaluación globales de las unidades administrativas, individualizando la colaboración de los empleados públicos en la consecución de los objetivos.

Una evaluación positiva da lugar a la consecución de una retribución complementaria regulada en el artículo 137 segunda, c), el complemento de desempeño, cuya cuantía global se establecerá anualmente en la Ley de presupuestos generales en relación con los costes globales de personal de cada programa y cada órgano. La asignación concreta responderá a criterios objetivos, reglamentariamente establecidos, con la obligatoria participación de los órganos de representación del personal.

Esto supone la modificación del sistema de retribuciones complementarias, modificación que la propia exposición de motivos ya establece como de gran calado, y ello por cuanto el “... *complemento de destino se sustituirá por un nuevo complemento de carrera, ligado a la progresión en la carrera horizontal, mientras el complemento específico se convertirá en un complemento de puesto de trabajo, vinculado a las características de este y estructurado en dos componentes: uno de dedicación y otro competencial*. Por

*su parte, el complemento de productividad dejará paso al complemento de desempeño, dependiente de la evaluación de este último”.*

Todos estos cambios se postergan al momento de la implantación efectiva del sistema de carrera, como establecen las disposiciones transitorias octava, novena y décima. En estas se establece el mantenimiento de los 30 niveles preexistentes hasta que se produzca el efectivo desarrollo, conforme a las previsiones expresas contenidas en los diversos apartados de tales disposiciones, siendo las equivalencias temporales básicas entre el complemento retributivo de carrera previsto en la nueva ley y el complemento de destino que figurará en las relaciones de puestos de trabajo y será igual para todos los puestos del mismo nivel; y entre el nuevo complemento retributivo de puesto de trabajo y el complemento específico existente a la entrada en vigor de la norma, como complementos que retribuyen “... *las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad*”.

Hasta la entrada en vigor del procedimiento de evaluación del desempeño, el complemento retributivo previsto en la nueva norma será sustituido por un complemento de productividad cuyas circunstancias se regulan en la disposición transitoria décima. La regulación por la que se ha optado en Galicia constituye la reiteración de las previsiones del EBEP; no se ha efectuado una apuesta clara por ninguno de los sistemas contenidos en este, sino que se ha procedido a reproducir su contenido. Todo ello con la constante referencia a los posteriores desarrollos reglamentarios como vía para la concreción del sistema. ¿Podría esta fórmula legislativa entenderse como vulneradora de la reserva de ley? Posiblemente esta conclusión sea exagerada, pero no hay duda de que el reglamento no es el instrumento jurídico más adecuado para establecer una realidad tan compleja como la carrera profesional.

### 3 La carrera profesional del personal estatutario en los antecedentes históricos del actual sistema

Tal y como se recoge en el trabajo de Parrilla Valero<sup>36</sup>, “*Hasta el siglo XIX no hubo en España una organización sanitaria municipal estable. Aunque desde la Edad Media se conoce la existencia de las Juntas Locales de Sanidad (Juntas del Morbo, o morbería), se trataba de órganos no permanentes, formados por varios de los regidores del municipio y algún médico, cuya función era luchar contra las epidemias. El carácter de estas primeras juntas era más de policía sanitaria (orden público) que de salud pública (saneamiento)*”.

Pese a lo remoto de estos antecedentes, la pretensión de regulación inicial tuvo como base la Constitución de Cádiz de 1812<sup>37</sup>, que otorgaba a los ayuntamientos las funciones de “*policía de salubridad, y de comodidad y cuidado de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia*”. Mediante la Instrucción sanitaria de 1813 se desarrolló, concediendo a los ayuntamientos el carácter de máxima

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

<sup>37</sup> Cádiz, Imprenta Real, 19 de marzo de 1812.

autoridad en materia de vigilancia de la salud de la población<sup>38</sup>. Ya durante el trienio liberal, en 1821, se aprobó el Reglamento general de beneficencia<sup>39</sup>, que otorgaba a los ayuntamientos la responsabilidad en materia de casas de maternidad, lactancia, educación infantil, casas de socorro, socorro domiciliario y hospitalidad pública. En 1822 tiene lugar el primer intento de regulación mediante una ley sanitaria estatal, el Proyecto de Código Sanitario<sup>40</sup>, proyecto truncado por tener su base en los principios liberales de la Constitución de 1812 y ser excesivamente progresista para Fernando VII<sup>41</sup>.

No es hasta la muerte de Fernando VII, y el comienzo de la modernización del país, cuando surgen nuevos intentos de regulación estatal de la materia. Así, el 24 de marzo de 1847 se publica el Real decreto orgánico de sanidad<sup>42</sup>, que crea la estructura de la sanidad española. Este sistema se basaba en una estructura en tres niveles de organización: estatal, provincial y municipal. A nivel estatal, las competencias residían en el Consejo de Sanidad como máximo órgano consultivo y en la Dirección General de Sanidad como órgano ejecutivo incluido en la estructura del Ministerio de Gobernación. En el ámbito provincial, se crea un negociado administrativo de Sanidad en los gobiernos civiles, con un órgano asesor y de policía sanitaria denominado Junta Provincial de Sanidad y un órgano ejecutivo constituido por las subdelegaciones de Sanidad.

Es en la sede de estas subdelegaciones donde surge el antecedente más remoto de regulación diferenciada para el personal del ámbito sanitario, el Reglamento para las subdelegaciones de Sanidad Interior del Reino, de 24 de julio de 1848<sup>43</sup>, aplicable a quienes ejercieran las profesiones de Medicina, Farmacia y Veterinaria. Este texto normativo, completado por la Ley de 28 de noviembre de 1855 sobre servicio general de sanidad<sup>44</sup>, por la que, tal y como refieren Pérez Gálvez y Villegas Oliva<sup>45</sup>, “... se instituyen los jurados médicos provinciales de calificación, que tenían por objeto prevenir, amonestar y calificar las faltas que cometieran los profesionales en el ejercicio de sus facultades, así como regularizar sus honorarios, reprimir los abusos y establecer una severa moral médica”. Conteníó por tanto esta normativa una referencia expresa a los emolumentos a percibir por el ejercicio de las profesiones médicas, como antecedente más remoto a la regulación económica de la profesión, si bien siempre desde la perspectiva del ejercicio independiente. Constituye así mismo la inicial creación de órganos ejecutivos para la gestión y administración de la sanidad. Posteriormente

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

<sup>39</sup> León, 27 de diciembre de 1821.

<sup>40</sup> Presentado a las Cortes Generales el 22 de abril de 1822.

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

<sup>42</sup> *Gaceta de Madrid* n. 4574 de 24 de marzo de 1847, pp. 1 y 2.

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

<sup>44</sup> *Gaceta de Madrid*, n. 1068 de 7 de diciembre de 1855, pp. 1 y 2.

<sup>45</sup> PÉREZ GÁLVEZ, J.F., y 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.

se dictó la Instrucción general, Real decreto de 12 de enero de 1904<sup>46</sup>, pero esta no efectuaba nuevas referencias a las retribuciones de los profesionales de la medicina.

En 1914 se realizó un nuevo intento de regulación estatal mediante la proposición de ley formulada por Antonio Lerroux, del Partido Republicano Radical<sup>47</sup>, por medio de la cual se pretendía la transformación de los médicos titulares en funcionarios. Estos intentos de regulación únicamente cristalizaron en una cierta reforma administrativa mediante el Decreto de 25 de noviembre de 1933 por el que la Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia pasó del Ministerio de Gobernación al Ministerio de Trabajo, posteriormente Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión<sup>48</sup>. Así, la sanidad pasa de ser una cuestión de policía interior a un perfil de atención sanitaria<sup>49</sup>. El siguiente paso en la regulación de los profesionales de la salud sigue estando en el ámbito local, mediante la Ley de coordinación sanitaria de 11 de julio de 1934<sup>50</sup>. Esta norma pretendía tanto el incremento de los emolumentos de los médicos titulares como regularizar el abono por parte de los ayuntamientos<sup>51</sup>. El convencimiento de que los retrasos en el abono de los salarios se derivaban de la dependencia de los municipios y su estructura caciquil es la causa del cambio de sistema en la regulación de las prestaciones profesionales de este colectivo. Para lograr este objetivo, convierte a los municipios en agentes subordinados del Estado en cuanto a la prestación de servicios sanitarios. Tal y como establece la propia norma, *“La sanidad pasa a ser una función pública”*. Esta norma constituye el primer paso para la estabilización de la sanidad en España.

Siguiendo las indicaciones de la norma de 1934, en cuanto a las necesidades de desarrollo de un nuevo sistema de salud, el ejercicio profesional de la medicina estrictamente por cuenta del Estado se regula por primera vez en la Ley de 14 de diciembre de 1942<sup>52</sup> del seguro obligatorio de enfermedad, cuya exposición de motivos establecía: *“El seguro de enfermedad, establecido en muchos países de Europa, no se había implantado en España como consecuencia de las luchas imperantes entre los diversos partidos políticos, en los que los intereses particulares en juego impedían esta realización. Superadas estas luchas y promulgado el Fuero del Trabajo, en cuya declaración décima se ordena el establecimiento de un seguro total, se dispuso por el Ministerio de Trabajo el estudio y redacción de esta ley, en que, recogiendo las experiencias necesarias, se plasmase en una realidad este seguro, con carácter obligatorio para los productores económicamente débiles y con la amplitud y generosidad propia de nuestra Revolución Nacional sindicalista”*.

<sup>46</sup> Real decreto por el que se aprueba con carácter definitivo la adjunta Instrucción general de sanidad pública, *Gaceta de Madrid* de 22 de enero de 1904, pp. 273 a 275; Instrucción general de Sanidad pública (conclusión), *Gaceta de Madrid* de 23 de enero de 1904, pp. 290 a 295.

<sup>47</sup> *Diario de Sesiones* de las Cortes de Cádiz de 19 de mayo de 1914, p. 728.

<sup>48</sup> *Gaceta de Madrid* n. 363 de 29 de diciembre de 1933, pp. 2257 y 2258.

<sup>49</sup> 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, pp. 25 a 38.

<sup>50</sup> *Gaceta de Madrid* n. 196 de 15 de julio de 1934, pp. 538 a 543.

<sup>51</sup> Los continuos retrasos en el abono de los salarios de los médicos titulares se constatan en las intervenciones de diversos médicos recogidas en el *Diario de Sesiones* de las Cortes de 12, 19 y 20 de junio de 1934.

<sup>52</sup> BOE n. 361 de 27 de diciembre de 1942, pp. 10592 a 10597.

Con tal pretensión, se regulaba la existencia de un seguro obligatorio de enfermedad y maternidad que paralelamente por primera vez otorgaba al personal sanitario un régimen conforme al cual la prestación de los servicios médicos del seguro se realizaría a través de la Obra «18 de Julio», excepto cuando en virtud de concierto directo con el Instituto Nacional de Previsión corriera a cargo de instituciones dependientes del Estado, provincia o municipio. Se determinaba expresamente que el Servicio Médico del Seguro sería organizado por el Instituto Nacional de Previsión, con arreglo a normas generales de funcionamiento elaboradas por una comisión compuesta por representantes del Estado, la Delegación Nacional de Sindicatos de FET y de las JONS y el propio Instituto Nacional de Previsión.

Se creaba mediante esta norma el sistema de conciertos, por medio del cual la Obra «18 de Julio» podía pactar la colaboración de cajas de empresas, mutualidades e igualatorios médicos que reunieran las condiciones mínimas fijadas por las direcciones generales de Sanidad y Previsión, sometidos en todo caso a las normas dictadas para el servicio por el Instituto Nacional de Previsión. Cada médico del seguro tendría a su cargo la asistencia de un número concreto de beneficiarios. En relación con el sistema de remuneración de los médicos del seguro, se determinaba en función de una cantidad fija por cada familia que le hubiera sido asignada, creando de esta forma un régimen pseudofuncionario sin una denominación diferenciada, el germen del posterior régimen estatutario<sup>53</sup>. No se incluía a los médicos titulares en el régimen funcional, dejando a este colectivo al margen de la regulación propia del personal público, pero sí se le sometía a las instrucciones y regulaciones establecidas por los órganos del Estado. Posiblemente tal exclusión derive de la compatibilidad de la prestación de servicios para la Obra «18 de Julio» y para el ámbito privado.

Poco tiempo después, la Ley de bases de la sanidad nacional, de 25 de noviembre de 1944<sup>54</sup>, realizó una somera referencia a la organización profesional de médicos en su base 12, pero sin efectuar una mayor concreción en cuanto al régimen aplicable a este colectivo, dado que se centra en la creación y funcionamiento de las organizaciones colegiales de médicos, practicantes y odontólogos. Tampoco se encuentra en el posterior Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955<sup>55</sup>, regulación referida al régimen de prestación de servicios médicos, limitándose a determinar los cuerpos profesionales que se integran en tales servicios.

Los orígenes del actual régimen estatutario, como aquel en el que se incluye a quienes desarrollan los servicios de prestación de asistencia sanitaria encomendada al Instituto Nacional de Previsión, tiene su precedente en la Ley de bases de Seguridad

<sup>53</sup> 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".

<sup>54</sup> BOE n. 331 de 26 de noviembre de 1944, pp. 8908 a 8936.

<sup>55</sup> BOE n. 196 de 15 de julio de 1955, pp. 4266 a 4277.



Social aprobada el 28 de diciembre de 1963<sup>56</sup>, y en el posterior texto articulado de la Ley de la Seguridad Social, Decreto 907/1966 de 21 de abril<sup>57</sup>.

La Ley de bases de la Seguridad Social de 1963 establecía en su base 6.ª, apartado 24.d), que los servicios sanitarios de la Seguridad Social se prestarían conforme al estatuto jurídico que legalmente se determinase, y la Ley articulada de 1966, en su artículo 45, reiteraba que la relación entre las entidades gestoras y el personal a su servicio se regularía conforme a lo previsto en los estatutos de personal.

Por tanto, ya se establecía la base del sistema estatutario, reiterado en el artículo 116 de la Ley de la Seguridad Social de 1966, que decía:

**“1.- La relación entre las entidades gestoras y, en su caso, servicios de la Seguridad Social y el personal a su servicio se regulará por lo previsto en los estatutos de personal aprobados por el Ministerio de Trabajo o por el Estatuto general aprobado por el propio ministerio.**

**2.- Sin perjuicio del carácter estatutario de dicha relación, la jurisdicción de Trabajo será la competente para conocer de las cuestiones contenciosas que se susciten entre las entidades gestoras y su personal...”**

Tal regulación hizo surgir un profundo debate sobre la naturaleza de la relación entre el personal estatutario y la Seguridad Social, probablemente por la ambigüedad del término “estatutario” que ha calificado históricamente a este personal, así como por la inicial determinación de la jurisdicción social como la competente para conocer de los litigios entre tal colectivo y la Administración empleadora. Así, diversos autores consideraron que el personal del Sistema Nacional de Salud estaba compuesto por personal estatutario y laboral, mientras que la caracterización funcional quedaba limitada a las administraciones públicas, otorgando libertad el sistema para que el futuro estatuto-marco se decantase por la aplicación de las normas laborales o funcionariales<sup>58</sup>.

Sobre el origen de la diferenciación de régimen jurídico, mantiene Desdentado Bonete<sup>59</sup> que **“la resistencia más persistente del personal sanitario a entrar en el estatuto general de la función pública muestra que probablemente haya otras razones más profundas para el mantenimiento de esas peculiaridades, que se relacionan con las formas de ejercicio de las profesiones sanitarias y, en particular, de la profesión médica, que ha actuado como un elemento fuertemente condicionante del tratamiento normativo de las restantes”**.

Respecto de las retribuciones de este personal sanitario, se hacía en la Ley general de la Seguridad Social de 1966 una limitada regulación, manteniendo como base la

<sup>56</sup> BOE n. 312 de 30 de diciembre de 1963, pp. 18181 a 18190.

<sup>57</sup> BOE n. 96 de 22 de abril de 1966, pp. 4778 a 4807.

<sup>58</sup> 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, 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*, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1980, pp. 419 y ss.

<sup>59</sup> DESDENTADO BONETE, A. y 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 (Ejemplar dedicado a: Personal estatutario de la Seguridad Social), CGPJ, Madrid, 2000, p. 15.

remuneración mediante cantidad fija por cada persona titular o por cada beneficiario cuya asistencia tenga a su cargo, o mediante una tarifa oficial obligatoria por acto médico para todos los facultativos o personal sanitario no integrado directamente o por concierto en los servicios sanitarios.

En desarrollo de la base referida a los estatutos de personal, el 23 de diciembre de 1966 se aprobó el Estatuto jurídico del personal médico de la Seguridad Social por Decreto 3160/1966<sup>60</sup>, cuyo capítulo IV, sección 1.ª, regulaba las retribuciones. En concreto, el artículo 39 se refería a los sistemas de retribución, ya sea por cantidad fija por cada titular o beneficiario de asistencia sanitaria; por sueldo; por cantidad fija y periódica en el caso de personal adscrito a servicios jerarquizados; por acto médico, con arreglo a tarifa; o por cantidad calculada en función del número y clase de intervención realizada.

Este régimen económico se complementaba en el artículo 31 con regulaciones accesorias, como pueden ser las correspondientes a urgencias, servicios de localización o acumulaciones; en el artículo 32 con el régimen de retribuciones por sustituciones durante el periodo vacacional anual, por enfermedad u otras causas de ausencia de los titulares; en el artículo 33 con la retribución complementaria por desplazamiento a otra localidad; en el artículo 35 con las gratificaciones extraordinarias; ... todas ellas retribuciones ajenas al concepto de carrera profesional.

No se encuentra en el texto referencia alguna al desarrollo profesional del facultativo, salvo la regulación del capítulo V, denominado “De las recompensas” (artículos 46 a 49), con las que se pretendían premiar las actuaciones meritorias y los servicios extraordinarios mediante menciones honoríficas, becas de estudios, publicaciones de trabajo, viajes de perfeccionamiento, asistencia a congresos, etcétera<sup>61</sup>.

En cuanto al resto de las categorías, regulación equivalente se contiene en el Estatuto del Personal Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social, aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo de 26 de abril de 1973<sup>62</sup>, norma que refundió los estatutos jurídicos de las enfermeras, los practicantes-ayudantes técnicos sanitarios, y de las matronas y ayudantes técnicos sanitarios femeninos en posesión del Diploma de Asistencia Obstétrica, de 22 de abril y 16 de junio de 1967, así como las normas estatutarias de auxiliares de clínica de la Seguridad Social dictadas por el Instituto Nacional de Previsión mediante circular de régimen interno. La denominación inicial se modificó mediante la Orden de 26 de diciembre de 1986<sup>63</sup> sustituyéndola por la definitiva de Estatuto del personal sanitario no facultativo.

En el mismo sentido, en el ámbito del personal no sanitario, el Estatuto de personal no sanitario al servicio de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo de 5 de julio de 1971<sup>64</sup>, inicialmente

<sup>60</sup> BOE n. 312 de 30 de diciembre de 1966, pp. 16486 a 16494.

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

<sup>62</sup> BOE n. 102 de 28 de abril de 1973, pp. 8519 a 8525.

<sup>63</sup> BOE n. 10 de 12 de enero de 1987, pp. 664 a 665.

<sup>64</sup> BOE n. 174 de 22 de julio de 1971, pp. 12015 a 12024.

publicado como Reglamento de personal de servicios especiales de oficio y subalterno de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social por la Orden ministerial de 28 de julio de 1968<sup>65</sup>.

Tal y como señala Coronado Benito<sup>66</sup>, «*Junto a toda esa normativa general o estatal citada cabría añadir, de interés para nuestra materia, el RD de 13 de julio de 1986, y la Orden de 19 de igual mes y año sobre integración de los hospitales clínicos incluidos en el INSALUD o RASSSA; el RD 521/1987, de 15 de abril, que aprueba el Reglamento sobre estructura, organización y funcionamiento de hospitales, que sustituyó al Reglamento 1972; el RDL 1/99, de 8 de enero, sobre selección de personal estatutario, que ha venido a sustituir al art. 34 de la Ley 4/90, de 29 de junio y al RD 118/91, declarado nulo por el Tribunal Constitucional; y el RDL 1/99, que ha sido derogado y relegado a rango reglamentario por la Ley 30/99, de 5 de octubre, y cuyo objeto es “sentar las bases permanentes en materia de selección y provisión de plazas del personal estatutario de los servicios de salud (...) que viene a anticipar una parte esencial del marco estatutario de dicho personal, que corresponde establecer al Estado, de acuerdo con lo previsto en los apartados 16 y 18 del punto 1 del art. 149 de la CE”*».

Se hace referencia a este colectivo de personal expresamente en la Ley del Estatuto de los trabajadores de 1980<sup>67</sup>, artículo 1.3.a), pero únicamente para señalar, sin lugar a duda, su exclusión del ámbito de aplicación de la norma, al descartar “*la relación de servicio (...) del personal al servicio del Estado, las corporaciones locales y las entidades públicas autónomas, cuando, al amparo de una ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias*”. Dicha exclusión, en palabras de Montoya Melgar<sup>68</sup>, supone que “*El personal estatutario de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social se definiría negativamente, a partir de este precepto del ET, como aquel cuya relación ni se somete al Estatuto de los trabajadores ni al Estatuto de la función pública. De aquí que no resulte nada impropio aplicar a dicho personal la calificación de tertium genus que suele adjudicarle la doctrina*”.

El siguiente hito legislativo en el desarrollo jurídico del régimen retributivo estatutario es la Ley 14/1986, general de sanidad<sup>69</sup>, en cuyo artículo 84.1 se determinaba como régimen legal de este personal el que se estableciera en un estatuto marco que debería aprobar el Gobierno en desarrollo de tal texto<sup>70</sup>. Se determina en el artículo 84.2 el contenido mínimo de este futuro estatuto, constando entre otros extremos el sistema retributivo aplicable a este personal. Antes de que efectivamente se realizase

<sup>65</sup> BOE n. 168 de 13 de julio de 1968, pp. 10251 a 10258.

<sup>66</sup> 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 (Ejemplar dedicado a: Personal estatutario de la Seguridad Social), CGPJ, Madrid, 2000, p. 336.

<sup>67</sup> BOE n. 64 de 14 de marzo de 1980, pp. 5799 a 5815.

<sup>68</sup> 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 (Ejemplar dedicado a: Personal estatutario de la Seguridad Social), CGPJ, Madrid, 2000, p. 106.

<sup>69</sup> BOE n. 102 de 29 de abril de 1986, pp. 15207 a 15224.

<sup>70</sup> PÉREZ GÓMEZ, J. M., y PÉREZ LÓPEZ, R., “Régimen Jurídico del Personal Estatutario del Sistema Nacional de Salud”, *Derecho y Salud*, volumen 13, n. 2, 2005, pp. 187 a 209.

tal regulación de una forma completa mediante un estatuto marco con la Ley 55/2003<sup>71</sup>, normativa parcial constituyó el marco jurídico de este personal. Así, mediante el Real decreto ley 3/1987, sobre retribuciones del personal estatutario del Instituto Nacional de la Salud<sup>72</sup>, se estableció el sistema retributivo aplicable a este colectivo. Esta norma, conforme a su exposición de motivos, tenía un carácter provisional hasta la efectiva aprobación del necesario estatuto marco, suponiendo “... *una anticipación del nuevo régimen retributivo del personal del Instituto Nacional de la Salud, sin perjuicio de que dicho régimen sea recogido en la ley que apruebe el estatuto-marco, cuyo proyecto será remitido, en breve, a las Cortes*”. El Real decreto ley 3/1987 pretendió delimitar las retribuciones básicas del personal estatutario, simplificando, al menos en teoría, su régimen retributivo. Para ello, establecía como únicas percepciones: las retribuciones básicas –suelo, trienios y pagas extraordinarias– y complementarias –complemento de destino, específico, de productividad y de atención continuada–.

Dentro de las retribuciones complementarias, y en cuanto al desempeño profesional, solo establecía en su artículo 2.3.c): “c) *El complemento de productividad, destinado a la remuneración del especial rendimiento, el interés o la iniciativa del titular del puesto así como su participación en programas o actuaciones concretas. La determinación individual de su cuantía se efectuará dentro de las dotaciones presupuestarias previamente acordadas y de conformidad con la normativa vigente.*

*En todo caso, las cantidades que perciba cada persona por este concepto serán de conocimiento público del personal de la Institución Sanitaria donde preste servicios, así como de los representantes sindicales”.*

Este complemento de productividad no llegó a tener un gran desarrollo, siendo en los servicios de salud españoles utilizado para la retribución de los cargos de jefatura o dirección, pero no como un sistema de carrera profesional propiamente dicho.

Mínima referencia a la carrera profesional se encuentra en la Resolución de 10 de agosto de 1990 de la Dirección General de Trabajo, por la que se da publicidad al pacto suscrito entre la representación de la Administración sanitaria del Estado y las organizaciones sindicales Comisiones Obreras y CSIF sobre diversos asuntos estatutarios y de carrera profesional relativos al personal estatutario que presta servicios en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social dependientes del INSALUD<sup>73</sup>. En este pacto suscrito en la Mesa Sectorial de Sanidad de la Administración del Estado, en relación con la carrera profesional se establece:

*“Por el Ministerio de Sanidad y Consumo se realizarán las actuaciones necesarias para la promulgación de la normativa con rango de ley que permita articular durante 1991 la carrera profesional del personal del Sistema Nacional de Salud. La negociación sobre el diseño e implantación de la carrera profesional, su tratamiento retributivo y la adecuación de las actuales categorías y puestos de trabajo respecto de los nuevos niveles profesionales se desarrollará durante el segundo semestre de 1990 y los primeros meses de 1991.*

---

<sup>71</sup> BOE n. 301 de 17 de diciembre de 2003, pp. 44742 a 44763.

<sup>72</sup> BOE n. 219 de 12 de septiembre de 1987, pp. 27649 a 27650.

<sup>73</sup> BOE n. 216 de 8 de septiembre de 1990, pp. 26407 a 26411.

*En este sentido, antes de finalizar el año 1990, se iniciará, en el Grupo de Trabajo correspondiente, la negociación de la carrera profesional de personal no facultativo de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social”.*

Pese a tan clara temporización, no es hasta la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud<sup>74</sup>, cuando se realiza la primera referencia directa al desarrollo profesional del personal estatutario. Así, su exposición de motivos dice: *“La ley contiene básicamente principios referidos a la planificación y formación de los profesionales de la sanidad, así como al desarrollo y a la carrera profesional y a la movilidad dentro del Sistema Nacional de Salud”.*

Estos objetivos se plasmaban en su capítulo III, sección 2.<sup>a</sup>, que regulaba el desarrollo profesional, en concreto en los artículos 40 y 41; así, el artículo 40 lo conceptúa como un *“... aspecto básico en la modernización del Sistema Nacional de Salud”.* En cuanto a los criterios para su despliegue, establecía la obligación de que fueran comunes y que tuvieran en consideración tanto la formación continuada como la carrera profesional y la evaluación de competencias.

La delimitación de la noción de la carrera profesional se realizaba en el artículo 41, al establecer que es *“el derecho de los profesionales a progresar, de forma individualizada, como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia en las tareas asistenciales, investigación y cumplimiento de los objetivos de la organización en la cual prestan sus servicios”.* Pero nuevamente se optó por diferir al estatuto marco, pendiente de desarrollo desde la Ley 14/1986, la normativa básica aplicable al personal del Sistema Nacional de Salud, con el preceptivo complemento por normas de las comunidades autónomas.

En el año 2003, el 21 de noviembre, se promulga la Ley 44/2003<sup>75</sup>, de ordenación de las profesiones sanitarias, en cuyo artículo 1 se delimitaba su objeto y ámbito de aplicación a la regulación de los aspectos básicos de las profesiones sanitarias tituladas, la estructura general de la formación y el desarrollo profesional y la participación de los profesionales en la planificación y ordenación de las profesiones sanitarias. En su título III (artículos 37 a 39) determinaba el concepto como el sistema de reconocimiento de desarrollo profesional *“... consistente en el reconocimiento público, expreso y de forma individualizada, del desarrollo alcanzado por un profesional sanitario en cuanto a conocimientos, experiencia en las tareas asistenciales, docentes y de investigación, así como en cuanto al cumplimiento de los objetivos asistenciales e investigadores de la organización en la que prestan sus servicios”.*

El acceso a este sistema se determinaba como voluntario, sin limitación alguna más allá de la necesidad de que los profesionales estuvieran establecidos o prestaran servicios dentro del territorio nacional, derivando la competencia para el desarrollo profesional a las administraciones sanitarias para sus propios centros. Sí que se fijaban unos someros principios generales para este reconocimiento. Se articulaba en cuatro grados ordinarios, con la posibilidad para las administraciones sanitarias de establecer un quinto grado, inicial y previo a los ordinarios. En cuanto al sistema para pasar

<sup>74</sup> BOE n. 128 de 29 de mayo de 2003, pp. 20567 a 20588.

<sup>75</sup> BOE n. 280 de 22 de noviembre de 2003, pp. 41442 a 41458.

de uno a otro, requería la evaluación favorable de los méritos del profesional para el acceso a cada grado, considerando como méritos sus conocimientos, competencias, formación continuada, actividad docente e investigación, especialmente a los resultados de la actividad asistencial desarrollada y a su implicación en la gestión clínica. Exigía el ejercicio profesional mínimo de cinco años entre cada evaluación positiva, dos en el caso de evaluación negativa, para la obtención de cada grado, y la creación de un comité específico de cada centro o institución, integrado por profesionales de la misma profesión, representantes de la unidad a la que pertenezca el evaluado y evaluadores externos designados por agencias de calidad o sociedades científicas de ese ámbito, como competentes para desarrollar la evaluación. La evaluación positiva daba derecho a los profesionales a hacer constar públicamente el grado de desarrollo profesional que tuvieran reconocido, así como a percibir un complemento económico. Para proceder a la implantación, era necesario adaptar estos criterios generales a las características organizativas, sanitarias y asistenciales del centro de pertenencia.

Por tanto, en este texto legal, y pese a la referencia a posteriores normas de desarrollo, se realiza por primera vez una regulación bastante pormenorizada tanto del concepto de carrera profesional como de su funcionamiento e implantación.

Dada la trasferencia de competencias, y con miras a lograr la uniformidad del sistema, el artículo 39 regulaba un sistema de homologación del reconocimiento del desarrollo profesional por medio del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, de forma que se tenían que establecer principios y criterios generales para la homologación del desarrollo profesional en todo el Sistema Nacional de Salud, con reconocimiento mutuo de los grados alcanzados por los profesionales de los distintos servicios de salud.

En la disposición transitoria segunda, referida a la implantación del sistema de desarrollo profesional, se derivaba a las administraciones sanitarias la determinación de los plazos y períodos para la aplicación del sistema de desarrollo profesional, pero circunscribiendo tales plazos a un máximo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de la Ley 44/2003 (el 23 de noviembre de 2003), momento en el cual, al menos, se deberían haber iniciado los procedimientos para su implantación en todas las profesiones sanitarias de licenciados sanitarios y diplomados sanitarios.

Conforme a la citada Ley 44/2003, esta sería aplicable a la totalidad de los profesionales sanitarios titulados, sin delimitación alguna del vínculo por el cual se prestan servicios; por tanto, el mandato contenido en su disposición transitoria segunda referido a los plazos de aplicación del sistema de desarrollo de carrera era aplicable tanto al personal estatutario como al funcionario o laboral que desarrollase labores sanitarias.

## 4 El régimen vigente: el Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud

Estos desarrollos parciales del régimen estatutario, en los que se remite de forma reiterada a una futura reglamentación, culminan en la promulgación de la Ley 55/2003<sup>76</sup>, por la que se aprueba el Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud. Su exposición de motivos establece como objetivo la actualización tras la promulgación de la Constitución española “... del régimen jurídico del personal estatutario que, sin perjuicio de determinadas modificaciones normativas puntuales, viene en gran parte regulado por estatutos preconstitucionales. Resulta, pues, necesario actualizar y adaptar el régimen jurídico de este personal, tanto en lo que se refiere al modelo del Estado Autónomo como en lo relativo al concepto y alcance actual de la asistencia sanitaria”. Esta norma tiene el carácter de norma básica conforme a las previsiones del artículo 149.1.18 de la Constitución española, pero derivando a la normativa autonómica su desarrollo<sup>77</sup>.

El estatuto establece como su ámbito de aplicación el personal sanitario funcionario y el personal sanitario laboral que preste servicios en los centros del Sistema Nacional de Salud gestionados directamente por entidades creadas por las distintas comunidades autónomas para acoger los recursos humanos y materiales procedentes de las transferencias del Insalud. Y ello considerando que el vínculo entre los servicios de salud y el personal a su servicio, en palabras de Pérez Gálvez<sup>78</sup>, “... **encierra una clara condición de derecho público, al intervenir y contribuir a la realización de un servicio público**”. Esto deriva en mayores similitudes con el régimen funcionarial que con el régimen laboral, aunque con peculiaridades que hacen necesaria esa tercera clasificación como personal estatutario, ese *tertium genus* que ha utilizado la doctrina tradicionalmente para denominar a este régimen legal. Y ello siguiendo en parte la doctrina jurisprudencial contenida, entre otras, en las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 1996<sup>79</sup> y de 7 de febrero de 1997<sup>80</sup>, y sobre todo en la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2000<sup>81</sup>, que había señalado que “... **la naturaleza jurídica del personal estatutario (...) es funcionarial, sin que les sea de aplicación ni siquiera con carácter subsidiario las normas contenidas en el Estatuto de los trabajadores**”.

El análisis de la naturaleza de la relación entre el personal estatutario y la Administración sanitaria había sido objeto de un profundo estudio por la Sala Especial

<sup>76</sup> BOE n. 301 de 17 de diciembre de 2003, pp. 44742 a 44763.

<sup>77</sup> GONZÁLEZ SALINAS, P. y 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.

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

<sup>79</sup> RJ 1996, 7624.

<sup>80</sup> RJ 1997, 1161.

<sup>81</sup> RJ 2000, 2235.

de Conflictos del Tribunal Supremo en el Auto de 20 de junio de 2005<sup>82</sup>, en el que para determinar el fuero judicial de este personal establece que “... como señala expresamente la exposición de motivos, la Ley parte de la necesidad de mantener una regulación especial para el personal de los servicios sanitarios, con el fin de adaptarse a las específicas características del ejercicio de las profesiones sanitarias y del servicio sanitario asistencial, así como las peculiaridades organizativas del Sistema Nacional de Salud, pero siguiendo la línea antes indicada establece con nitidez el carácter funcional de la relación estatutaria”. Y ello, de conformidad con el artículo 1 de la ley, que señala: “... esta ley tiene por objeto establecer las bases reguladoras de la relación funcional especial del personal estatutario de los servicios de salud que conforman el Sistema Nacional de Salud, a través del estatuto marco de dicho personal...”.

Pero no hay que olvidar que el artículo 2, apartado 3 del EBEP, en cuanto a su aplicabilidad al personal estatutario, establece:

“3. El personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirán por la legislación específica dictada por el Estado y por las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente estatuto, excepto el capítulo II del título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84”.

Dentro del sistema retributivo regulado por el estatuto marco se contiene, en el apartado relativo a retribuciones complementarias (artículo 43.2.e), el complemento de carrera, destinado a retribuir el grado alcanzado en la carrera profesional, pero estableciendo expresamente su aplicación cuando tal sistema de desarrollo profesional se haya implantado en la correspondiente categoría.

Tal y como ya se ha señalado, la complicada redacción del artículo 2.3 del EBEP parece determinar la aplicabilidad a este personal de la regulación contenida en el artículo 20 del EBEP, evaluación del desempeño; 22.3, retribuciones complementarias referidas a las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados; 24, retribuciones complementarias, y 84, movilidad voluntaria entre administraciones públicas. Ello determinaría que la normativa contenida en el Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud deberá siempre respetar las previsiones que respecto a estos apartados contiene el Estatuto básico del empleado público, por lo que no existe una libertad absoluta para la determinación del marco legal de estas materias en su aplicación al personal estatutario.

Es en el artículo 17 de la Ley 55/2003 donde se contemplan los derechos individuales del personal estatutario, incluyendo dentro de estos, en el apartado j), el derecho a “ser informado de las funciones, tareas, cometidos, programación funcional y objetivos asignados a su unidad, centro o institución, y de los sistemas establecidos para la evaluación del cumplimiento de los mismos”. Tal redacción personaliza los objetivos que el artículo 13 establece para los planes de recursos humanos, como instrumentos de planificación básicos que deben especificar los objetivos a conseguir.

Evidentemente, la configuración de los derechos individuales se acompaña de la equivalente enumeración de los deberes en el artículo 19, incluyendo su apartado e):

<sup>82</sup> RJ 2005, 4466.



*“Participar y colaborar eficazmente, en el nivel que corresponda en función de su categoría profesional, en la fijación y consecución de los objetivos cuantitativos y cualitativos asignados a la institución, centro o unidad en la que preste servicios”.*

El ejercicio de este derecho, así como el cumplimiento del correlativo deber, dan lugar a la progresión en la carrera profesional, cuyos criterios generales se establecen en el artículo 40 de la Ley 55/2003, señalando el obligado cumplimiento de “... las normas aplicables al personal del resto de sus servicios públicos”, por tanto, en respeto a las previsiones del artículo 20 del EBEP, aplicable a este colectivo. En cuanto a los criterios concretos, solo señala que “La carrera profesional supondrá el derecho de los profesionales a progresar, de forma individualizada, como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia y cumplimiento de los objetivos de la organización a la cual prestan sus servicios”, si bien derivando la fijación de los mecanismos concretos a las comunidades autónomas. Por tanto, en cuanto a los criterios generales del sistema de desarrollo profesional, se realiza una remisión a la regulación contenida en la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias, Ley 44/2003, esto es, a su título III, “Del desarrollo profesional y de su reconocimiento”, puesto que este texto lo definía como “... el reconocimiento público, expreso y de forma individualizada, del desarrollo alcanzado por un profesional sanitario en cuanto a conocimientos, experiencia en las tareas asistenciales, docentes y de investigación, así como en cuanto al cumplimiento de los objetivos asistenciales e investigadores de la organización en la que prestan sus servicios”.

Tal y como señala Lozano Mostazo<sup>83</sup>, la carrera profesional tiene como objetivo incrementar la motivación de los profesionales del Sistema Nacional de Salud, consiguiendo un mayor compromiso con la gestión del servicio público sanitario mediante el establecimiento de sistemas de incentivos, tanto de reconocimiento profesional como económicos. En el mismo sentido, Parejo Alfonso<sup>84</sup> entiende que el foco de atención deben ser los resultados de la Administración y del empleado público como sede y ámbito en el que se manifiestan los derechos de los ciudadanos.

Pese a tales objetivos, y tras los años de espera para la existencia de un estatuto marco, toda la regulación referida a la carrera profesional se contiene en un único artículo, que carece de ánimo exhaustivo, se limita a establecer generalidades y remite la regulación a las administraciones territoriales.

Sí que se determina expresamente que los criterios para la consecución del desarrollo profesional, y su plasmación en la carrera profesional, deberán seguir el sistema general establecido en las normas aplicables al personal del resto de los servicios públicos y la necesaria negociación en el seno de las mesas generales de negociación, así como que el objetivo de la carrera profesional es “... que se posibilite el derecho a la promoción de este personal conjuntamente con la mejor gestión de las instituciones

<sup>83</sup> LOZANO MOSTAZO, M.A., “Capítulo VIII, Carrera Profesional”, Palomar Olmeda, A. y 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.

<sup>84</sup> 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.

*sanitarias*”, previsión que, por otra parte, solo cumple con la obligatoria sumisión a la regulación contenida en el EBEP.

También se realiza una definición de lo que se entiende por carrera profesional en el artículo 40.2: “... *el derecho de los profesionales a progresar, de forma individualizada, como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia y cumplimiento de los objetivos de la organización a la cual prestan sus servicios*”.

Establecía la Ley 44/2003 que el reconocimiento se articulase en cuatro grados; que la obtención del primer grado, y el acceso a los superiores, requerirá la evaluación favorable de los méritos del interesado; que para obtener cada grado fuese necesario acreditar cinco años de ejercicio profesional; que la evaluación la llevase a cabo un comité específico creado en cada centro o institución; que los profesionales tuviesen derecho a hacer constar públicamente el grado de desarrollo profesional que se les reconociese y que los criterios generales del sistema de desarrollo profesional se acomodasen a cada sistema de salud.

Todo ello teniendo en cuenta que la disposición transitoria segunda de la Ley 44/2003, “Implantación del sistema de desarrollo profesional”, derivaba a las administraciones sanitarias la determinación de los plazos y períodos para la aplicación del sistema de desarrollo profesional, pero circunscribiendo tales plazos a un máximo de cuatro años a partir de su entrada en vigor (el 23 de noviembre de 2003), momento en el cual se deberán haber iniciado los procedimientos para su implantación en las profesiones sanitarias de licenciados sanitarios y diplomados sanitarios.

Esta regulación contenida en la Ley 44/2003, y a la que deriva la Ley 55/2003, se completa con las previsiones que esta última contempla por sí misma. Así, el concepto que se le da al término carrera profesional en el apartado 2 del artículo 40 de la Ley 55/2003: “*La carrera profesional supondrá el derecho de los profesionales a progresar, de forma individualizada, como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia y cumplimiento de los objetivos de la organización a la cual prestan sus servicios*”. Se anticipa por tanto en esta regulación la individualización de la valoración y del logro, tal y como posteriormente se establecerá en el EBEP. Lo mismo ocurre en cuanto al reconocimiento y homologación de los sistemas de carrera de los diversos servicios de salud.

El efecto económico de esta evaluación se establece en el artículo 41, al señalar en cuanto a las retribuciones complementarias: “*La cuantía de las retribuciones se adecuará a lo que dispongan las correspondientes leyes de presupuestos. Elemento fundamental en este apartado es, en cualquier caso, la evaluación del desempeño del personal estatutario que los servicios de salud deberán establecer a través de procedimientos fundados en los principios de igualdad, objetividad y transparencia. La evaluación periódica deberá tenerse en cuenta a efectos de determinación de una parte de estas retribuciones complementarias, vinculadas precisamente a la productividad, al rendimiento y, en definitiva, al contenido y alcance de la actividad que efectivamente se realiza*”.

Si bien se remite a la normativa autonómica la concreción del sistema retributivo, en el estatuto marco se contienen previsiones básicas de obligado cumplimiento. Así, en el apartado relativo a retribuciones complementarias (artículo 43) se determina

que las retribuciones complementarias son fijas o variables, y van dirigidas a retribuir la función desempeñada, la categoría, la dedicación, la actividad, la productividad y cumplimiento de objetivos y la evaluación del rendimiento y de los resultados.

En cuanto a la configuración de las retribuciones complementarias, se ordenan en torno a los conceptos de complemento de destino; complemento específico; complemento de productividad; complemento de atención continuada y complemento de carrera.

Los complementos de destino, específico y de atención continuada siguen la configuración más clásica de las retribuciones del personal sanitario, ya presente en el Real decreto ley 3/1987, retribuyendo, respectivamente, el nivel del puesto que se desempeña, las condiciones particulares del puesto en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad; y la prestación de servicios en régimen continuado.

El complemento de productividad, por su parte, se configura como aquel destinado a retribuir el especial rendimiento, el interés o la iniciativa del titular del puesto, así como su participación en programas o actuaciones concretas y la contribución del personal a la consecución de los objetivos programados, previa evaluación de los resultados conseguidos. Contiene, por tanto, los elementos de individualización que el EBEP posteriormente ha contemplado para el resto del personal al servicio de las administraciones públicas.

Lo mismo ocurre con el complemento de carrera, que se constituye en esta norma como antecedente de la posterior regulación general, dado que se establece que está destinado a retribuir el grado alcanzado en la carrera profesional cuando tal sistema de desarrollo profesional se haya implantado. Nuevamente se remite su entrada en vigor a su posterior desarrollo.

## 5 La carrera profesional de las profesiones sanitarias en la Comunidad Autónoma de Galicia

En el ámbito de Galicia, la Ley 7/2003<sup>85</sup>, de ordenación sanitaria de Galicia, vigente desde el 19 de febrero de 2004, y por tanto posterior a la Ley 55/2003, pero casi coetánea, ya se refiere a la carrera profesional como “... *un derecho de los profesionales a progresar de forma individualizada, con el reconocimiento de su desarrollo profesional en cuanto a conocimiento, experiencia y cumplimiento de los objetivos de la organización en que prestan sus servicios*”.

Para ello requiere obligatoriamente un desarrollo reglamentario del sistema de reconocimiento del desarrollo profesional, a realizar en el ámbito de la Comunidad Autónoma, pero respetando en todo caso las previsiones comunes que deberá dictar la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, órgano encargado por el artículo 10 de la Ley 55/2003 de desarrollar “... *las actividades de planificación, diseño de programas de formación y modernización de los recursos humanos del Sistema*

<sup>85</sup> DOG n. 246 de 19 de diciembre de 2003, pp. 15649 a 15680; BOE n. 12 de 14 de enero de 2004, pp. 1344 a 1375.

Nacional de Salud”. Las funciones, composición y estructura de tal comisión se configuraron mediante el Real decreto 182/2004, de 30 de enero, por el que se determina la composición de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud<sup>86</sup>.

Establece la norma autonómica diversas referencias a la carrera profesional. Así, el artículo 59, con esta denominación, dice:

*“1. Se establecerán sistemas de carrera y promoción profesional que permitan el reconocimiento y desarrollo profesional del personal en atención a sus conocimientos, experiencia, responsabilidad y mejor adecuación de sus competencias y cualidades personales a los objetivos del Servicio Gallego de Salud, ponderando tanto las necesidades asistenciales concurrentes como las características organizativas del organismo.*

*2. Se entiende por carrera profesional el derecho a progresar, de forma individualizada, a niveles superiores, previamente definidos dentro de cada clase o categoría funcional, como reconocimiento al desarrollo profesional en conocimientos, experiencia, responsabilidad y mejor adecuación de la actitud, capacidad y cualidades personales a los objetivos del Servicio Gallego de Salud”. Y en el artículo 61, referido al sistema retributivo, dispone que “El Servicio Gallego de Salud podrá establecer, previo informe favorable emitido conjuntamente por las consellerías de Economía y Hacienda y de la Presidencia, Relaciones Institucionales y Administración Pública, un modelo retributivo orientado a la calidad del servicio, la incentivación de la actividad, la motivación de los profesionales, la consideración singular de actuaciones concretas en el ámbito sanitario y la consecución de los objetivos planificados, previa negociación en la mesa sectorial”.*

Estas previsiones dieron lugar a un desarrollo reglamentario por categorías profesionales consistente en el Decreto 155/2005 sobre régimen extraordinario de reconocimiento y desarrollo profesional del personal de las categorías de licenciados sanitarios del Servicio Gallego de Salud previo a la implantación del régimen de desarrollo profesional a que se refiere la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias<sup>87</sup>; la Resolución conjunta de 28 de julio de 2006, de la Secretaría General del Servicio Gallego de Salud y de la Dirección General de la División de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional, por la que se ordena la publicación del acuerdo suscrito por la Administración sanitaria y las organizaciones sindicales UGT, CC. OO., CSI-CSIF y Cemsatse, por el que se regula el acceso extraordinario a la carrera profesional del personal diplomado sanitario con vínculo estatutario fijo en las instituciones sanitarias del Sergas y las bases de negociación del régimen definitivo de carrera profesional<sup>88</sup> y la Resolución conjunta de 25 de octubre de 2007, de la Secretaría General del Servicio Gallego de Salud y de la Dirección General de la División de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional del Servicio Gallego de Salud, por la que se ordena la publicación del acuerdo suscrito por la Administración sanitaria y las organizaciones sindicales CIG, CC. OO., UGT y SAE, por el que se regula el acceso extraordinario a la carrera profesional del personal de las categorías de gestión y

<sup>86</sup> BOE n. 37 de 12 de febrero de 2004, pp. 6384 a 6386.

<sup>87</sup> DOG n. 112 de 13 de junio de 2005, pp. 10212 a 10218.

<sup>88</sup> DOG n. 155 de 11 de agosto de 2006, pp. 12773 a 12780.

servicios y sanitarias de formación profesional con vínculo estatutario fijo en las instituciones sanitarias del Servicio Gallego de Salud<sup>89</sup>.

En la categoría de Licenciados Sanitarios, el desarrollo se realizó mediante el Decreto 155/2005, la norma más temprana de entre todas las dictadas en desarrollo de la carrera profesional, más de dos años anterior a la correspondiente a la carrera profesional del personal de las categorías de gestión y servicios y sanitarias de formación profesional, y la única con rango de decreto. Mediante este instrumento normativo se regula un procedimiento excepcional al que podrá acceder en exclusiva el personal fijo de las categorías sanitarias de titulados superiores del Sergas. Se contiene, asimismo, un sistema de pregrado para el personal del sistema de cupo y zona, desde el cual podrían acceder al sistema ordinario de carrera profesional configurado para el personal estatutario fijo y ello en aplicación del complemento retributivo de carrera profesional previsto en el artículo 43.2.e) de la Ley 55/2003<sup>90</sup>.

Como el propio título de la disposición establece, se constituye este sistema de reconocimiento bajo el principio de excepcionalidad, entendiéndose que es aplicable por una única vez a los profesionales comprendidos en su ámbito de aplicación, siendo irreversible y consolidable el grado que se reconozca. La existencia de un régimen extraordinario trae su causa, al menos parcialmente, de lo que ya entonces se atisbaba como un flagrante incumplimiento del plazo máximo de cuatro años establecidos en la disposición transitoria segunda de la Ley 44/2003, referida a la implantación del sistema de desarrollo profesional. En este texto, si bien se deriva a las administraciones sanitarias la determinación de los plazos y períodos para la aplicación del sistema de desarrollo profesional, los circunscribe a un máximo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de la Ley 44/2003, esto es, el 23 de noviembre de 2007. En tal momento, al menos, se deberían haber iniciado los procedimientos para su implantación en todas las profesiones sanitarias previstas en los artículos 6 y 7: licenciados sanitarios y diplomados sanitarios.

El Decreto 155/2005 estructura la carrera profesional en cuatro grados asignables en función del tiempo acreditado de servicios prestados, siendo necesario tener completados los servicios establecidos para cada uno de ellos como personal estatutario en la misma categoría o especialidad en instituciones del Sistema Nacional de Salud conforme a la escala establecida en el artículo 4 del decreto. Si bien el título de la norma no lo establece expresamente, esta es el fruto de la negociación sindical, ya que conforme a su exposición de motivos “... fue objeto de negociación en la mesa sectorial del personal de las instituciones sanitarias del Servicio Gallego de Salud y acuerdo con las organizaciones sindicales CIG, CEMSATSE, CC. OO., CSI-CSIF y UGT, representadas en la misma”.

La temporización de la implantación del sistema comienza en el propio julio de 2005 con el grado I, con una progresión anual de los siguientes grados, hasta llegar al grado IV en julio de 2008.

<sup>89</sup> DOG n. 208 de 26 de octubre de 2007, pp. 17280 a 17285.

<sup>90</sup> Artículo 43.2.e): *Las retribuciones complementarias podrán ser: e) Complemento de carrera, destinado a retribuir el grado alcanzado en la carrera profesional cuando tal sistema de desarrollo profesional se haya implantado en la correspondiente categoría.*

Se remite a la Orden de la Consellería de Sanidad el desarrollo de las normas de procedimiento y condiciones de valoración, desarrollo que se efectuó mediante diversas resoluciones de la División de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional dictadas entre el 30 de mayo de 2006 y el 8 de mayo de 2009.

Las otras dos normas que desarrollan la carrera profesional para las profesiones diplomadas sanitarias y para el personal de categorías de gestión y servicios y sanitarias de formación profesional tienen una forma jurídica diferente; así, se han publicado directamente como resoluciones que dan publicidad a acuerdos con las organizaciones sindicales, y sus fechas son posteriores al desarrollo efectuado para el personal sanitario licenciado, pero ninguna de ambas resoluciones requiere de desarrollo normativo posterior. Su contenido es de directa aplicación, en cumplimiento de la previsión del artículo 38 del EBEP, aplicable al personal estatutario en virtud del ámbito delimitado en el artículo 2.3. Y ello por cuanto el apartado segundo del citado artículo 38 establece:

*“2. Los pactos se celebrarán sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba y se aplicarán directamente al personal del ámbito correspondiente.*

*Los acuerdos versarán sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las administraciones públicas. Para su validez y eficacia será necesaria su aprobación expresa y formal por estos órganos. Cuando tales acuerdos hayan sido ratificados y afecten a temas que pueden ser decididos de forma definitiva por los órganos de gobierno, el contenido de los mismos será directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación, sin perjuicio de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación, en su caso, de la normativa reglamentaria correspondiente”.*

Mediante Resolución conjunta de 28 de julio de 2006, de la Secretaría General del Sergas y de la Dirección General de la División de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional, se ordena la publicación del acuerdo suscrito por la Administración sanitaria y las organizaciones sindicales UGT; CC.OO.; CSI-CSIF y CEMSATSE, por el que se regula el acceso extraordinario a la carrera profesional del personal diplomado sanitario con vínculo estatutario fijo en las instituciones sanitarias del Sergas y las bases de negociación del régimen definitivo de carrera profesional. Por tanto, aunque este acuerdo se refiere a los diplomados sanitarios, también recoge las bases de negociación del régimen definitivo de carrera profesional en aplicación de las cuales se ha negociado el régimen ordinario de carrera profesional para los profesionales estatutarios, constituyendo ciertas bases un marco común para el personal sanitario de formación universitaria, máxime dado que el Decreto 155/2005 no completaba todo el desarrollo necesario para su implantación.

En tal resolución, artículo 10, se establece el procedimiento de desarrollo del sistema, determinando las fechas de efectos de los diversos grados tanto para el personal estatutario fijo con plaza en propiedad en los equipos de las instituciones sanitarias del Sergas obtenido con anterioridad a la finalización de los procesos ejecutados al

amparo de la Ley 16/2001<sup>91</sup> como para el personal estatutario de las categorías de diplomados sanitarios que haya obtenido la condición de fijo y plaza en propiedad con ocasión de la finalización de los procesos ejecutados al amparo de la Ley 16/2001. Para este último colectivo, se determina como fecha de efectos del grado IV julio de 2010.

Posteriormente, la Resolución conjunta de 25 de octubre de 2007 de la Secretaría General del Sergas y de la Dirección General de la División de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional del Sergas ordena la publicación del acuerdo suscrito por la Administración sanitaria y las organizaciones sindicales CIG, CC. OO, UGT y SAE por el que se regula el acceso extraordinario a la carrera profesional del personal de las categorías de gestión y servicios y sanitarias de formación profesional con vínculo estatutario fijo en las instituciones sanitarias del Sergas. En esta resolución, artículo 11, se establecen el procedimiento y los plazos de desarrollo del sistema, determinando como fecha de efectos del grado IV el 1 de julio de 2010.

Por tanto, del tenor literal de las resoluciones, así como de lo regulado en el artículo 38 del EBEP, parecía derivarse la posibilidad de exigir la aplicación directa de los efectos establecidos en estas, si bien en el apartado 10 del propio artículo 38 se regula una excepción a la exigibilidad de lo pactado “... cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las administraciones públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de pactos y acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público”.

En uso de tal excepción, la Administración procedió, conforme al artículo 13.4 de la Ley 9/2009<sup>92</sup> de presupuestos generales de Galicia, a suspender la aplicación de pactos o acuerdos que supongan incrementos retributivos, procediéndose por tanto a suspender los efectos derivados del reconocimiento del grado de carrera. La citada suspensión se ha efectuado de la totalidad de los efectos de la norma, al entenderse que limitar la suspensión a los aspectos retributivos podría entrar en contradicción no solo con el artículo 13.4 de la Ley 9/2009, sino también con la normativa básica, puesto que el artículo 43.2 del estatuto marco determina que el complemento de carrera está destinado a retribuir el grado alcanzado en la carrera profesional cuando tal sistema se implante en la correspondiente categoría, y no resulta conforme mantener que la suspensión se refiere únicamente al aspecto retributivo del acuerdo.

Pese a ello, tales acuerdos no han sido derogados, sino únicamente suspendidos por la situación presupuestaria derivada de la crisis económica, por lo que la modificación de la situación económica podría entenderse que hace decaer la causa alegada en tal Ley de presupuestos generales para proceder a la suspensión de efectos de la

<sup>91</sup> Ley 16/2001, de 21 de noviembre, por la que se establece un proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas de personal estatutario en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social de los Servicios de Salud del Sistema Nacional de Salud. BOE n. 280 de 22 de noviembre de 2001, pp. 42710 a 42720.

<sup>92</sup> Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2010. DOG n. 253 de 30 de diciembre de 2009, pp. 19706 a 19808; BOE n. 47 de 23 de febrero de 2010, pp. 17344 a 17480. Artículo 13.4: “Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores deberán ajustarse a lo establecido en este artículo, resultando inaplicables en caso contrario. Durante el año 2010, debido a las actuales circunstancias económicas excepcionales y de acuerdo con lo previsto en el apartado diez del artículo 38 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto básico del empleado público, se suspende la aplicación de los pactos o acuerdos que supongan incrementos retributivos”.

regulación relativa a la carrera profesional. Y ello por cuanto ya no nos encontramos, al menos formalmente no lo estábamos antes de la irrupción de la COVID-19, en la situación económica excepcional que justificó tal norma.

Por tanto, el régimen de carácter extraordinario de acceso a la carrera profesional establecido en el acuerdo de 2007, con su contenido en cuanto a la excepción a los períodos mínimos de tiempo para acceder a los sucesivos grados, establecidos en el artículo 38 de la Ley de ordenación, ya no tiene causa de permanecer en suspensión. Así se deriva de la Ley 9/2009, en concreto de su exposición de motivos, que determina que la causa de la suspensión es la limitación del incremento retributivo. Dado que las posteriores leyes de presupuestos generales no contienen tal limitación, decae la causa de suspensión alegada por la Xunta, pese a lo cual no se ha procedido a su reactivación. De esta forma, y transcurridos más de 10 años desde la publicación de las normas que han establecido un sistema extraordinario de carrera profesional, el mismo sigue en suspenso.

Con este panorama en cuanto al sistema excepcional, es necesario examinar el desarrollo del sistema ordinario de carrera profesional. Este, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, no se efectúa hasta la Ley de salud de Galicia, Ley 8/2008<sup>93</sup>. Por tanto, con carácter previo a la suspensión del régimen de carrera extraordinaria, se inicia el desarrollo del sistema ordinario. Así, el artículo 118 de la Ley de salud de Galicia, referido al personal de los servicios de salud, dice: *“Se establecerán mecanismos de carrera profesional articulados en un sistema de grados para el personal estatutario y, de acuerdo con su normativa básica, para el resto del personal del Sistema Público de Salud de Galicia, de forma que se posibilite la promoción del personal y el cumplimiento de los objetivos de la organización”*.

En estricto cumplimiento de las previsiones básicas de la normativa estatal, determina que los sistemas de carrera se basarán en el reconocimiento del desarrollo profesional en cuanto al cumplimiento de los objetivos de la organización, conocimientos y experiencia profesional en la Administración sanitaria, en aplicación de la normativa de ordenación de las profesiones sanitarias, pero con adaptación a las características del Sistema Público de Salud de Galicia.

Dada la estructura geográfica y poblacional de Galicia, se considera como criterio de reconocimiento *“... la prestación de servicios en centros comarcales con dificultades para la provisión de plazas de especialistas, así como a determinadas actividades formativas, docentes y de investigación”*. Es este criterio la única aportación novedosa de la norma en cuanto a la forma de valoración de los méritos, y supone una firme apuesta para paliar la dificultad de cobertura de los puestos en centros más remotos mediante una valoración ponderada de los años de servicio.

En cuanto a la retribución, el artículo 118 de la Ley 8/2008 establece en su primer apartado que la carrera profesional se articulará en un sistema de grados para el personal estatutario y, de acuerdo con su normativa básica, para el resto del personal del Sistema Público de Salud de Galicia, de forma que se posibilite la promoción del personal y el cumplimiento de los objetivos de la organización. Se reitera por tanto

<sup>93</sup> BOE n. 202 de 21 de agosto de 2008, pp. 35080 a 35115; DOG n. 143 de 24 de julio de 2008, pp. 14214 a 14258.



el contenido de la Ley 44/2003, determinando la necesidad de establecer sistemas de carrera y promoción profesional para los profesionales sanitarios, sin exclusión conforme al tipo de vínculo jurídico con el Sergas. Esto supone una diferencia sustancial con el sistema de acceso extraordinario establecido en el Decreto 155/2005, limitado en exclusiva al personal estatutario fijo y con un régimen excepcional para el personal de cupo y zona.

Con esta modificación en cuanto al ámbito subjetivo de aplicación de la carrera profesional, se está acatando el mandato del Acuerdo marco celebrado entre la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, que dio lugar a la Directiva 1999/70/CE del Consejo<sup>94</sup>. En concreto, al contenido de su cláusula 4.<sup>a</sup>, principio de no discriminación, que proscribía el trato diferenciado de los trabajadores con un contrato de duración determinada por el mero hecho de estar sometido su vínculo a término.

## 6 Situación actual

Tras el desarrollo del régimen extraordinario en los años 2005, 2006 y 2007, y el posterior régimen ordinario en el año 2008, todo el sistema de carrera profesional se paralizó durante 10 años basándose en las dificultades presupuestarias. No es hasta la Orden de 20 de julio de 2018 por la que se publica el Acuerdo sobre las bases de la carrera profesional en el ámbito del Servicio Gallego de Salud y entidades adscritas a esta *consellería* y a dicho organismo<sup>95</sup> cuando la carrera profesional del personal estatutario gallego se retoma.

Dicha orden constituye la traslación normativa, por aprobación del Consejo de la Xunta de Galicia, del Acuerdo adoptado el 6 de julio de 2018 en la mesa sectorial de negociación del personal estatutario por los representantes de la Administración sanitaria y las organizaciones sindicales CIG, CESM (en condición de adherida), UGT, CSIF y SATSE.

Tal y como expresamente señala la exposición de motivos, tiene como base normativa el artículo 38<sup>96</sup> del EBEP, el artículo 154 de la Ley 2/2015<sup>97</sup> del empleo público de Galicia, y los artículos 79 y 80<sup>98</sup> de la Ley 55/2003 del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud. Por tanto, con esta orden se da cumplimiento al mandato del apartado h, punto 2 del artículo 80: “2. *Deberán ser objeto de negociación, en los términos previstos en el capítulo III de la Ley 9/1987, de 12 de junio, las siguientes materias: h) Los sistemas de carrera profesional*”<sup>99</sup>.

<sup>94</sup> DOCE n. 175 de 10 de julio de 1999, pp. 43 a 48.

<sup>95</sup> DOG n. 144 de 30 de julio 2018, pp. 35244 a 35254.

<sup>96</sup> Artículo 38 EBEP: Pactos y acuerdos.

<sup>97</sup> DOG n. 82 de 04 de mayo de 2015, pp. 17003 a 17193; BOE n. 123 de 23 de mayo de 2015, pp. 43530 a 43656. Artículo 154. Pactos y acuerdos.

<sup>98</sup> Artículo 79. Mesas sectoriales de negociación; Artículo 80. Pactos y acuerdos.

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

El texto mantiene expresamente que se constituye como desarrollo obligado de las previsiones contenidas en la Ley 44/2003 de ordenación de las profesiones sanitarias, así como en la Ley 55/2003 del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud. Reconoce por tanto que es un desarrollo muy tardío de lo que la norma preveía que debería haberse efectuado en el año 2007 (4 años desde su entrada en vigor). Como “excusa-explicación” a tal falta de diligencia, se establecen tanto la situación económica como las disponibilidades presupuestarias y, como propósito de enmienda, se acuerda “... pactar ciertas medidas excepcionales de progreso en la carrera profesional para el colectivo de personal fijo, principalmente aquel que fue afectado de un modo más relevante, en los últimos años, en sus expectativas de desarrollo profesional”.

Surge por tanto la duda de si este sistema, autoproclamado excepcional, de carrera profesional cumple con el mandato contenido tanto en la Ley 44/2003 como en la Ley 55/2003 de desarrollo de un sistema de carrera profesional ordinario, amén del juicio de valor que supone establecer que el personal fijo fue afectado de un modo más relevante en sus expectativas de desarrollo profesional. Tal manifestación de parte resulta aún más sorprendente por el hecho de que, con carácter previo a la publicación de ese sistema (julio de 2008), ya habían sido dictados múltiples autos por el Tribunal Supremo en los que se declaraba de interés casacional la cuestión: «... si la carrera profesional horizontal ha de ser considerada “condiciones de trabajo” a efectos de valorar las diferencias de régimen jurídico aplicables a los funcionarios interinos y al personal laboral no fijo y, en su caso, determinar si existe o no discriminación en aquellos supuestos en que dicho personal quede excluido de la posibilidad de realizar dicha carrera horizontal»<sup>100</sup>. Existía por tanto ya una duda cierta sobre la legalidad de un sistema de carrera profesional que excluyese al personal con vínculos temporales.

De hecho, con posterioridad a la publicación de la norma gallega, el Tribunal Supremo declaró en diversas sentencias<sup>101</sup>: «1.º) que la carrera profesional (...) está incluida en el concepto “condiciones de trabajo” de la cláusula 4 del acuerdo marco incorporado a la citada Directiva 1999/70 referida al principio de no discriminación, y a los efectos de valorar las diferencias de régimen jurídico aplicable al personal estatutario interino, al que viene referida la actuación impugnada. 2.º) que existe discriminación del personal estatutario interino por condicionarse su participación en la carrera profesional diseñada en ese acuerdo de la Mesa Sectorial a la circunstancia de haber superado un proceso de ingreso y, por tanto, a la adquisición previa de la condición de personal estatutario fijo, ello por no admitirse que ese condicionamiento integre una causa objetiva que justifique la diferencia de trato».

Este criterio se ha consolidado en sentencias posteriores del mismo tribunal, e incluso ha dado lugar a procesos contra la inactividad reglamentaria en la que incurre el Gobierno consistente en la ausencia de previsión reglamentaria e incumplimiento

<sup>100</sup> Auto 160/2018, de 15 de enero de 2018; Auto 161/2019, de 15 de enero de 2018; Auto 338/18, de 19 de enero de 2018; Auto 606/2018, de 31 de enero de 2018; Auto 3783/18, de 9 de abril de 2018.

<sup>101</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2018 (rec. casación 3723/2017); Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 de febrero de 2019 (rec. casación 1805/2017).

de la obligación de desarrollo normativo del régimen de carrera expresamente establecido en norma con rango legal<sup>102</sup>.

En cuanto al concepto y objetivos de la carrera profesional gallega, se limita la norma a plasmar la regulación contenida en la Ley 44/2003 y en la Ley 55/2003, sin aportaciones propias de relevancia. Lo mismo se puede decir de las características de la carrera.

Las desafortunadas aportaciones gallegas no comienzan en el apartado 5, *Requisitos para acceder al sistema de carrera profesional y progresar en el mismo*, sino que se reservan para el apartado 6, *Estructura de grados*. Así, en tal apartado, como oculto requisito de acceso al grado inicial, se establece la fijeza en el vínculo, con la excepción de la inclusión del personal estatutario interino en plaza vacante o fijo de otra categoría que esté desempeñando una plaza vacante por promoción interna temporal. Se excluye por tanto del acceso a tal grado inicial al personal eventual, con independencia de los servicios que tenga acreditados. Dado que el acceso a los siguientes grados pasa por la permanencia en el grado inicial de un cierto período, junto con la evaluación positiva, el tipo de vínculo pasa a constituirse en un verdadero requisito de acceso. Resulta, por tanto, patente la contradicción con los presupuestos de la cláusula 4 del Acuerdo marco celebrado entre la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, que dio lugar a la Directiva 1999/70/CE del Consejo, cláusula cuya aplicabilidad a los empleados públicos no puede ser puesta en duda desde las ya lejanas sentencias de los asuntos C-212/04<sup>103</sup>, C-307/05<sup>104</sup>, C-444/09<sup>105</sup> y 456/09 acumulados, C-16/15, C-184/15 y C-197/15<sup>106</sup> acumulados y C-596/14<sup>107</sup>.

Máxime cuando en tales sentencias la Sala Décima del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en procedimientos prejudiciales iniciados a instancias de juzgados y tribunales españoles y cuyo objeto común es la interpretación del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, había afirmado que la igualdad de trato de los empleados temporales se encuentra garantizada por el acuerdo marco, configurándose como un principio del derecho social de la Unión que no puede ser objeto de

<sup>102</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2018 (rec. casación 4267/2016): falta de desarrollo de la disposición final décima y concordantes de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la ciencia, la tecnología y la innovación, con ausencia de desarrollo y ejecución del sistema de carrera establecido para un colectivo de trabajadores públicos del Centro Superior de Investigaciones Científicas. El fallo estimatorio no solo condena al Estado a efectuar tal desarrollo reglamentario, sino que además obliga a que se realice en un plazo máximo de seis meses desde la firmeza de la sentencia, y ello en base a entender que "... estamos ante un claro supuesto de inactividad formal normativa pues la Administración incumple un claro e incondicionado deber legal de dictar normas o disposiciones de carácter general -inactividad reglamentaria-, es decir, la Administración ha incumplido un deber jurídico que viene representado por una actuación de la Administración -por omisión- al margen de las previsiones legales y contribuyendo a que estas queden sin efecto... Como hemos visto la Administración no ha ejecutado la previsión de desarrollo reglamentario para la efectividad de la carrera profesional y régimen retributivo de los recurrentes, que debió entrar en vigor el 1 de enero de 2014, ello estando el Gobierno plenamente sometido a la ley y al derecho ex artículo 103.1 de la Constitución y, además, siendo el Gobierno el titular de la potestad reglamentaria..."

<sup>103</sup> C-212/04 – Adeneler y otros; ECLI:EU:C:2006:443.

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

<sup>105</sup> C-444/09 – Gavieiro Gavieiro y Iglesias Torres; ECLI:EU:C:2010:819.

<sup>106</sup> C-197/15 – Castrejuna López; C-184/15 – Martínez Andrés; ECLI:EU:C:2016:680.

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

interpretación restrictiva, estableciendo expresamente en los considerandos 26 y 27 de la sentencia recaída en el asunto C-596/14:

*“26. El acuerdo marco, y en particular su cláusula 4, tiene por objeto la aplicación de dicho principio a los trabajadores con contrato de duración determinada con la finalidad de impedir que una relación laboral de esta naturaleza sea utilizada por un empleador para privar a dichos trabajadores de derechos reconocidos a los trabajadores con contrato de duración indefinida.*

*27. Habida cuenta de los objetivos que persigue el acuerdo marco, la cláusula 4 de este debe interpretarse en el sentido de que expresa un principio de derecho social de la Unión que no puede ser interpretado de manera restrictiva”.*

Pese a lo claro de la doctrina expuesta, la orden redonda en nuevas referencias a la fijeza en apartados tales como el 10, *Reconocimiento de los grados de carrera profesional alcanzados en otros servicios de salud*, en el que se limita a incluir al personal estatutario fijo que se incorpore al servicio activo en el Sergas o entidades adscritas a este, sin admitir ni tan siquiera los mismos derechos para quien se incorpore con vínculo de interinidad. Se establecen por tanto requisitos aún más severos en cuanto al vínculo en el caso de provenir de otro sistema de salud, así como en la regulación de la incidencia de la promoción interna en la carrera profesional (apartado 11), dado que nuevamente se limita el reconocimiento al personal fijo.

El apartado 14 establece un régimen transitorio y excepcional de encuadre que reconoce la posibilidad de obviar el grado inicial, e incluso grados superiores, para quienes ya hubieran obtenido el reconocimiento de algún grado conforme al sistema excepcional del año 2005. Este sistema excepcional ya requería, y continúa requiriendo de forma expresa, tener el carácter de personal estatutario fijo, sin concesiones siquiera a la situación de cobertura de vacantes por interinidad como en el sistema ordinario. Incluso el apartado c) reitera tal requisito para el personal al que le resulte de aplicación el sistema retributivo de la Ley 55/2003 del estatuto marco (transitoriamente Real decreto ley 3/1987 y normativa complementaria) que no tenga reconocido algún grado de carrera profesional en la categoría/especialidad en la que esté en activo, al que se le exige para acceder al grado I acreditar un mínimo de cinco años de servicios prestados como personal estatutario y que, de tal experiencia, al menos un año sea como personal estatutario fijo. Este régimen transitorio y excepcional de encuadre supone, tal y como expresamente se regula, dejar sin efecto, en su totalidad, los regímenes extraordinarios de carrera profesional acordados en la Mesa Sectorial y aplicados en el Sergas y entidades públicas adscritas a la Consellería de Sanidad y a dicho organismo.

En el apartado 15.6, y en relación con la convocatoria de los grados I a VI, se establece nuevamente el requisito de haber alcanzado la condición de fijo del Servicio Gallego de Salud o entidades adscritas antes de 31 de diciembre de 2011, y el carácter de personal estatutario, para quedar exonerado del requisito de permanencia en el grado anterior, siempre que hubiese permanecido continuadamente en situación de servicio activo desde el último reconocimiento de grado. Toda esta regulación, las referencias al tipo de vínculo que permite el acceso al sistema de carrera profesional, las

prerrogativas que se establecen para el personal con vínculo fijo, y, en algunos casos con vínculo de interinidad, así como su innegable contradicción con las disposiciones contenidas en la cláusula 4.<sup>a</sup> de la Directiva 1999/70 CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, han sido el argumento principal de las demandas que se han formulado contra la citada orden, y que han dado lugar, entre otras, a la Sentencia de 27 de noviembre de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia<sup>108</sup>, cuyo fallo estimatorio anula, por contradictorios con el ordenamiento jurídico:

*La limitación contenida en su apartado 6, grado inicial, referida a “Estructura de grados”, que establece: “Grado inicial: podrá acceder el personal fijo de la categoría y el personal estatutario interino en plaza vacante o fijo de otra categoría que esté desempeñando una plaza vacante por promoción interna temporal.*

*Apartado 14. Régimen transitorio y excepcional de encuadramiento, cuyo tercer párrafo, en relación al personal estatutario fijo, señala: “Podrá participar en este proceso el personal estatutario fijo del Servicio Gallego de Salud y entidades públicas adscritas a la Consellería de Sanidad y a dicho organismo que en esta fecha reúnan los siguientes requisitos.*

*Apartado 15. Otras cláusulas, punto 6, que dispone: En dicha convocatoria (2020) el personal que hubiere alcanzado la condición de fijo del Servicio Gallego de Salud o entidades adscritas antes del 31 de diciembre de 2011, y que en el momento de esa primera convocatoria sea personal estatutario...”*

Estableciendo su fallo expresamente que debe *“Condenar a la Administración demandada a estar y pasar por la anterior declaración y a incluir en el ámbito de aplicación de la orden atacada a todo el personal vinculado al Sergas con los requisitos de permanencia y servicios previos establecidos, sin diferenciación por razón de la naturaleza o duración del vínculo”*.

Por parte de los Servicios Jurídicos del Sergas se ha anunciado el propósito de recurrir en casación tal pronunciamiento judicial, si bien la preexistencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2018, ya aludida, hace intuir la desestimación de tal recurso. En esta se establece como objeto casacional: *«... si la carrera profesional horizontal ha de ser considerada “condiciones de trabajo” a efectos de valorar las diferencias de régimen jurídico aplicables a los funcionarios interinos y al personal laboral no fijo y, en su caso, determinar si existe o no discriminación en aquellos supuestos en que dicho personal quede excluido de la posibilidad de realizar dicha carrera horizontal»*. Con tal planteamiento, toma como base interpretativa el pronunciamiento del TJUE en el Auto de 22 de marzo de 2018 – asunto C- 315/17<sup>109</sup>– al resolver una cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 2 de Zaragoza en un procedimiento referido a la exclusión de la carrera profesional horizontal de una funcionaria interina de la Universidad Pública de Zaragoza, auto en el que se mantiene que la cuestión puede ser resuelta basándose en decisiones anteriores, citando

<sup>108</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 27 de noviembre de 2019. Recurso 263/2018.

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

en concreto el Auto del asunto C-631/15<sup>110</sup>. Teniendo en cuenta tales antecedentes, establece que es innegable que la carrera profesional horizontal tiene el carácter de condiciones de trabajo, estando por tanto amparada por el acuerdo marco incluido en la Directiva 1999/70, y que la diferencia de trato entre trabajadores fijos e interinos no se sustenta en razones objetivas, y por tanto vulnera la directiva.

## 7 Conclusiones y propuestas de mejora

El sistema de carrera profesional establecido para el personal estatutario, tal y como se ha venido configurando hasta el momento en las comunidades que han procedido a su desarrollo, y particularmente en Galicia, no sigue el sistema establecido en el EBEP, dado que se configura como una singular antigüedad, en la que se reitera el modelo clásico que la propia exposición de motivos del EBEP considera “... *injusto y contrario a la eficiencia*”. Así, se dispensa el mismo trato a la totalidad de la plantilla, con independencia del rendimiento real o implicación con el servicio.

Quiebra este sistema, tal y como está configurado, los principios de eficiencia y de valor generado por los recursos públicos, sin que se consiga con su aplicación la mejora de la motivación, rendimiento y productividad del personal estatutario, y ello pese a mantenerse en el artículo 2.3 del EBEP que al personal estatutario le es de aplicación la normativa del EBEP referida a la evaluación del desempeño y las retribuciones complementarias concordantes.

El sistema gallego no tiene una decidida definición de los objetivos que se pretenden conseguir con la carrera profesional, no se conceptualiza el nivel óptimo de rendimiento, ni los mínimos que debe cumplir el personal estatutario, lo que hace que la herramienta de evaluación carezca de la precisión imprescindible, máxime cuando los únicos elementos contenidos en el desarrollo normativo carecen de concreción objetiva más allá de la antigüedad en el desarrollo del puesto, la permanencia y la acreditación de participación en acciones formativas.

El anexo I de la Orden de 18 de julio de 2018, referido a la estructura básica del baremo, realiza un intento muy voluntarista de establecer unos indicadores reales de rendimiento, pero, pese a ser una norma de desarrollo de las previsiones legales, no pasa de demorar a instrumentos futuros; véase la previsión final del área II como ejemplo cuando establece: “*En tanto no se definan las áreas y las formas de evaluación y medida de los mapas de competencias comunes o específicos de cada categoría, la evaluación de la competencia asistencial se enmarcará dentro de los indicadores de actividad asistencial, unificándose las áreas I y II y acumulándose sus puntuaciones máxima y mínima*”, la efectiva creación de indicadores medidos y objetivables, en cumplimiento de las previsiones tanto del EBEP como del estatuto marco en esta materia.

La realidad parece que sigue mucho más las indicaciones que el propio baremo establece en su área III: *Actividades de formación continuada debidamente acreditadas, en términos semejantes a los previstos en los baremos de los procesos de provisión de*

---

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

*plazas de personal estatutario del Servicio Gallego de Salud para las profesiones sanitarias.* Es decir, en la plasmación real del sistema parece que se limita a constituirse en un baremo equivalente al de los procesos de provisión de plazas, con cuantificación de antigüedad, permanencia en el puesto y formación, no referido al real desempeño individual.

¿Supone esto la vulneración del carácter básico del EBEP por esta regulación? Es un poco extremista entender que se está vulnerando el estatuto básico, pero, al menos hasta el momento, el sistema instaurado en la comunidad gallega no puede entenderse que cumpla estrictamente con las previsiones del artículo 22 del EBEP en cuanto a que las retribuciones complementarias sean “... *las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento resultados alcanzados por el funcionario...*”. Ni las del artículo 24 en cuanto a que los complementos retributivos se basen en la “... *progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa*”. No se aprecia la pretendida íntima conexión con el puesto de trabajo concreto y la actuación real del funcionario en el desarrollo de este.

Observando el baremo establecido en el anexo de la orden, resulta evidente que la implicación y el compromiso con la organización como criterios de valoración tienen una importancia ponderada mínima en la consecución de una valoración positiva; así, se contraen al área IV, Implicación y compromiso con la organización, y se otorga un máximo de 15 puntos dentro de los 100 posibles a estos criterios. Los criterios que se reconocen en este apartado son los que realmente se corresponden con la intencionalidad inicial de la carrera profesional: “*disponibilidad efectiva para la prestación de servicios en centros de distintas localidades o en centros que sean de difícil cobertura asistencial. Dedicación exclusiva en el desempeño del puesto de sector público. Desempeño de puestos de jefatura, coordinación, supervisión, dirección y responsabilidad. Colaboración en proyectos corporativos de carácter social, sociosanitario o de prevención de riesgos laborales. Participación en grupos de trabajo, comisiones clínicas y comités constituidos formalmente. Participación en tribunales y órganos de selección/provisión/evaluación. Participación en los protocolos diseñados por la organización para la acogida del personal de nueva incorporación. Otras actividades indicativas de la implicación y compromiso con la organización que no sean objeto de valoración en otras áreas del baremo*”. Es evidente que la implantación de un sistema con estas características implica obligatoriamente un incremento de medios técnicos para la evaluación, pudiendo ser esta una de las causas de la actual simplificación del sistema de valoración.

El propio Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto básico del empleado público publicado por el INAP en 2005 instaba a la definición de objetivos e indicadores de rendimiento, requiriendo la efectividad del sistema la creación de sistemas objetivos de la evaluación del desempeño, que deberán basarse en los principios constitucionales contenidos en el artículo 103.3 CE, lo que, hasta el momento, realmente no se ha hecho. La dificultad evidente pasa por la determinación de tales sistemas objetivos, teniendo en cuenta además la obligatoria negociación de los mismos con los interlocutores sociales.

Regap



ESTUDIOS

La equidad del sistema debe pasar por el conocimiento previo y exacto por el trabajador de los objetivos de los que va a depender su evaluación, con capacidad para discrepar de esta y de hacer alegaciones. La garantía de conocimiento colectivo de las evaluaciones se debe mantener, como en la extinta productividad, como medida de transparencia y de incremento de la objetividad de la evaluación.

Las conclusiones de los pocos estudios que se han realizado a la aplicación hasta el momento de la carrera profesional en los diversos sistemas de salud del territorio español no ofrecen unos datos excesivamente positivos. Establecen los limitados objetivos conseguidos hasta el momento en la implantación del sistema de carrera profesional, que se ha terminado por configurar más como un nuevo complemento de antigüedad, destinado a retribuir la permanencia en el servicio activo, que un complemento por cumplimiento de objetivos. Otro de los errores cometidos en su implantación, común en el ámbito comparado de las diversas comunidades, es la divergencia entre los sistemas. Debe modificarse el sistema actual en el que las retribuciones básicas se determinan en atención a la posición que se ocupa en la Administración, el cuerpo o escala a la que se pertenece, pero las complementarias, como la carrera profesional, se deben referir al desempeño de las labores, al puesto concreto ostentado, retribuyendo realmente la progresión alcanzada, la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad o condiciones del puesto de trabajo, el interés, iniciativa, esfuerzo, rendimiento o resultados obtenidos, y los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

Y en Galicia, la previsible confirmación de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 27 de noviembre de 2019 por parte del Tribunal Supremo se debe tomar como una oportunidad de reconducir el sistema hacia otro que no solo respete la igualdad de derechos entre los trabajadores con vínculo indefinido y temporal, sino que respete la configuración que se ha pretendido dar desde las normas legales a la carrera profesional, reforzando los criterios establecidos en el área V con un mayor valor ponderado en la suma total. Esperemos que la coyuntura económica derivada de la COVID-19 no implique una nueva suspensión de la carrera profesional, con los mismos efectos de la Ley de presupuestos generales del año 2009 para el sistema extraordinario entonces 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 (Ejemplar dedicado a: Personal estatutario de la Seguridad Social), CGPJ, 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.) y 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. y 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 (Ejemplar dedicado a: Personal estatutario de la Seguridad Social), CGPJ, 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*, volumen 14, número extra 2, 2006.
- GARCÍA TREVIJANO, J.A., “Tratado de Derecho Administrativo”, *Revista de Derecho Privado*, tomo III, volumen II, Madrid, 1970.
- GONZÁLEZ SALINAS, P. y 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, mayo-septiembre 1987.
- JUNQUERA GONZÁLEZ, J., GONZÁLEZ-HABA GUIADO, 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. y 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 desenvolvimento legislativo 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, enero-junio 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

Regap



ESTUDIOS

- salud”, *Manuales de Formación Continua*, n. 11 (Ejemplar dedicado a: Personal estatutario de la Seguridad Social), CGPJ, 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 General de Información Administrativa y Publicaciones, 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. y 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. y PÉREZ LÓPEZ, R., “Régimen Jurídico del Personal Estatutario del Sistema Nacional de Salud”, *Derecho y Salud*, Volumen 13, n. 2, 2005.
- PIÑARMAÑAS, 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.