



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 504/2007

(Pleno)

La Laguna, a 14 de diciembre de 2007.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el se aprueba y desarrolla el modelo de carrera profesional del personal sanitario de formación profesional y del personal de gestión y servicios del Servicio Canario de la Salud (EXP. 473/2007 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, se solicita, por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba y desarrolla el modelo de carrera profesional del personal sanitario de formación profesional y del personal de gestión y servicios del Servicio Canario de la Salud.

Con la petición de Dictamen se incorpora certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Decreto que el Gobierno de Canarias tomó en consideración en su sesión de 27 de noviembre de 2007.

2. El Consejo Consultivo de Canarias emite el presente Dictamen con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.1.B.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, con arreglo al cual el Consejo Consultivo dictaminará preceptivamente sobre "proyectos de reglamento de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea".

3. La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, fundamentada ésta en "la necesidad de contar con el instrumento normativo en las primeras fechas

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

del año 2008 y dar por cumplido el compromiso adquirido en las negociaciones con los colectivos afectados de que la disposición entraría en vigor en enero del próximo año". Con ello se ha dado cumplimiento a la exigencia que a efectos de urgencia prevé el art. 20.3 de la Ley de este Consejo, que resulta constatable ya que se pretende que el Proyecto de Decreto entre en vigor en las primeras fechas del año 2008.

4. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se han emitido los preceptivos informes de acierto y oportunidad, de fecha 10 de julio de 2007 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias), así como el de impacto por razón de género, de fecha 9 de julio de 2007 [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre Medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, en relación con la disposición final primera de la citada Ley 1/1983, de 14 de abril], de la Dirección General de Recursos Humanos, de fecha 5 de noviembre de 2007, en relación con las observaciones de la Inspección General de Servicios, de fecha 17 de octubre de 2007; de legalidad, emitido por las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Sanidad y Presidencia, Justicia y Seguridad, de fecha 14 de noviembre de 2007 [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias], el del Servicio Jurídico del Gobierno, de fecha 19 de julio y 5 de septiembre de 2007 [art. 20.f) del Reglamento de ese Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, 7 febrero]; y el de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de 22 de noviembre de 2007 (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 de febrero, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno).

Consta, igualmente, la Memoria económica, de fecha 10 de julio de 2007 (art. 44 y disposición final primera de la citada Ley 1/1983), el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la misma Consejería, de fecha 1 de agosto de 2007 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda], y el de la Dirección General de la Función Pública, de 4 de octubre de 2007.

(...)¹

¹ Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

Finalmente, el texto del Proyecto de Decreto fue sometido a la consideración del Consejo Canario de la Salud [art. 21.h) de la Ley 11/1984, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias] y de la Comisión de la Función Pública Canaria (art. 8.3 de la Ley 2/1987, 30 marzo, de la Función Pública Canaria), habiéndose incorporado al expediente los respectivos certificados acreditativos de los Acuerdos alcanzados favorables.

Se han cumplido las exigencias generales procedimentales previstas para la aprobación del Proyecto de Decreto sometido a consulta.

5. Por lo que se refiere a la estructura y contenido del Proyecto de Decreto, consta el mismo de una Exposición de Motivos, veintidós artículos, cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

En el articulado propuesto se regula en el Capítulo I, "Objeto y ámbito de aplicación", el objeto de la norma (aprobación y regulación de la carrera profesional del personal estatutario sanitario (art. 1), definición (art. 2), ámbito de aplicación (art. 3), naturaleza (art. 4). En el Capítulo II, "Carrera profesional. Características, estructuras y retribución", las características (art. 5), estructura (art. 6), ejercicio profesional (art. 7), estabilidad en el puesto de trabajo (art. 8), retribución de la carrera profesional (art. 9). En el Capítulo III, "Acceso y promoción de grado en la carrera profesional", acceso y promoción de grado (art. 10), requisito para el acceso a la carrera profesional y para el encuadramiento en cada grado (art. 11) y la evaluación de los méritos acreditados (art. 12). El Capítulo IV se refiere al procedimiento de encuadramiento en los grados, procedimiento de encuadramiento (art. 13), períodos de adquisición de los méritos acreditados (art. 14), órgano evaluador (art. 15), y a la resolución del procedimiento de encuadramiento (art. 16). El Capítulo V alude a los "Comités de evaluación y Comités de garantías", Comités de evaluación de la carrera profesional (art. 17), composición (art. 18), funciones (art. 19), Comités Autonómicos de garantías (art. 20), funciones de los Comités Autonómicos de garantías (art. 21), naturaleza jurídica y funcionamiento de los Comités (art. 22).

La disposición adicional primera regula la "homologación con otros Servicios de Salud". La disposición adicional segunda se dedica a la compensación de asistencias. La disposición adicional tercera, a la modificación del Decreto 129/2006, de 24 de septiembre. Y la disposición adicional cuarta, a la modificación del Decreto 278/2003, de 13 de noviembre.

La disposición transitoria primera contempla determinados procesos extraordinarios de encuadramiento. La segunda, el concepto retributivo de la carrera profesional; y la tercera, se refiere al personal no estatutario.

La disposición final primera contiene la autorización al titular de la Consejería competente en materia de Sanidad para dictar cuantas normas sean necesarias.

Y la disposición final segunda se refiere a la entrada en vigor de la norma.

En consecuencia, el texto propuesto regula, entre otros aspectos, la creación, definición, ámbito de aplicación y estructura de la carrera profesional, los requisitos para el acceso a la misma, así como el encuadramiento en cada grado, la evaluación de los méritos relacionados con la correspondiente profesión, los aspectos procedimentales para llevar a cabo el encuadramiento en cada grado y la constitución de los Comités de Evaluación de la carrera profesional.

II

1. De acuerdo con la Exposición de Motivos de la norma proyectada, la carrera profesional que se diseña para el personal sanitario de formación profesional y para el personal de gestión y servicios del Servicio Canario de la Salud presenta dos características fundamentales que son las que explican su contenido:

En primer lugar, se señala, se trata de acomodar la carrera profesional de este colectivo a la legislación básica y, en segundo lugar, al tratarse de una norma que implanta un sistema de reconocimiento y retribución, es preciso establecer mecanismos que permitan la integración y acomodo de quienes ya vienen realizando su labor para el Servicio Canario de la Salud, lo que justifica un procedimiento extraordinario de encuadramiento que permita encajar a todos los profesionales en el grado que les corresponde por el tiempo trabajado y la superación de los programas anuales de incentivación, sin necesidad de esperar el transcurso de los años exigidos con carácter general para promocionar, garantizando así a todos los profesionales, con más o menos servicios prestados, la posibilidad de integrarse y, en su caso, beneficiarse del mecanismo de carrera profesional.

2. Por lo que respecta a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para regular la carrera profesional del personal sanitario, ha de partirse, como ha señalado este Consejo en sus Dictámenes 208/2003 y 259/2006, de que:

“(...) el artículo 1.2, de carácter básico, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, LMRFP, contempla normas

específicas de desarrollo de la misma para adaptarla a las peculiaridades del personal sanitario al servicio de las Administraciones públicas; y su disposición transitoria cuarta prevé que el personal estatutario de la Seguridad Social se rija por la legislación que se dicte de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.2.

Según el art. 1.2 LMRFP en relación con la disposición transitoria cuarta de la misma, la legislación básica de función pública se adaptará al personal sanitario, incluido el de régimen estatutario; esto significa que la legislación de Función pública se aplica a este último. Por consiguiente, conforme al art. 32.6 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma tiene competencia legislativa para desarrollar el régimen básico específico del personal estatutario de sus servicios sanitarios. Esta conclusión se halla confirmada por el art. 2.2 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, LFPC.

La legislación básica posterior a la LMRFP, en la misma línea que ésta, contempla un Estatuto Marco del personal estatutario sanitario cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas (art. 84, de carácter básico, de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, LGS; y art. 41.2, de carácter básico, de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, LCCSNS)".

Este Estatuto Marco se ha aprobado por Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, que, junto con las disposiciones de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias (LOPS), configuran la normativa básica de aplicación a la específica materia de la carrera profesional del personal sanitario de los Servicios de Salud.

La nueva Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que mantiene la vigencia del artículo 1.2 LMRFP (disposición derogatoria única), establece en su art. 2.3 que el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirá 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 propio Estatuto, excepto el Capítulo II del Título III, salvo el art. 20 y los arts. 22.3, 24 y 84.

El citado Capítulo II precisamente regula el derecho a la carrera profesional. El art. 20, único de este Capítulo que resulta aplicable al personal estatutario, regula la evaluación del desempeño y los arts. 22.3 y 24, integrados en el Capítulo III del mismo Título, las retribuciones complementarias. Los citados artículos producirán

efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de la Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto Básico (disposición final cuarta.2).

El marco normativo básico de la carrera profesional del colectivo a que se refiere el presente Proyecto de Decreto viene, pues, constituido por las Leyes antes citadas 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud y 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias.

III

1. Los principios fundamentales de la carrera profesional del personal estatutario se encuentran recogidos en las Leyes 16/2003, 44/2003 y 55/2003.

El art. 40.b) LCCSNS incluye como elemento integrante del desarrollo profesional del personal del Sistema Nacional de Salud la carrera profesional, que es definida en su art. 41 como el derecho de los profesionales a progresar, de forma individualizada, como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia en tareas asistenciales, investigación y cumplimiento de los objetivos de la organización en la cual prestan sus servicios. En igual sentido, se pronuncian los arts. 40.2 del Estatuto Marco y 37.1 LOPS.

El art. 17.1.e) del Estatuto Marco incluye el derecho al desarrollo profesional entre los derechos individuales que ostenta el personal estatutario de los Servicios de Salud. El art. 40, que recoge los criterios generales de la carrera profesional, remite a las previsiones de la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, contenidas en sus arts. 37 a 39, que fijan unos criterios comunes, dejando a cada Administración sanitaria la potestad de definir sus propios modelos, con el fin de acomodarlos y adaptarlos a las condiciones y características organizativas, sanitarias y asistenciales de su Servicio de Salud. Estos criterios generales son:

A. El sistema se articula en cuatro grados.

B. La obtención del primer grado y el acceso a los superiores requerirá la evaluación de los méritos del interesado, en relación con los conocimientos y competencias. La evaluación habrá de tener en cuenta la capacitación profesional y la actividad profesional, así como el compromiso en la organización. Al personal de gestión y servicios pertenecientes a categorías encuadradas en el Grupo E, no le será valorada la actividad docente e investigación.

C. Para obtener el primer grado será necesario acreditar cinco años de ejercicio profesional. La evaluación para acceder a los grados superiores podrá solicitarse transcurridos, como mínimo, cinco años desde la precedente evaluación positiva. En caso de evaluación negativa, el profesional podrá solicitar una nueva evaluación transcurridos dos años desde ésta.

D. Según el Proyecto de Decreto, la evaluación se llevará a cabo por Comités de Evaluación y Comités de Garantías. Cada Comité estará integrado por nueve miembros, por representantes de la Administración y entre otros por la Dirección del Servicio, y habrá de garantizarse la participación en el mismo de representantes del Servicio o Unidad de pertenencia del profesional evaluado, así como de evaluadores externos designados por agencias de calidad o sociedades científicas de su ámbito de competencia.

E. Los profesionales, que podrán acceder voluntariamente al sistema, tendrán derecho a hacer constar públicamente el grado de desarrollo profesional que tengan reconocido.

2. La carrera profesional puede considerarse, en consecuencia, como un sistema de promoción profesional integrado por diferentes categorías, a las que se accede consecutivamente en razón de los méritos obtenidos y actividades desarrolladas a lo largo de la vida profesional.

La carrera profesional es un sistema de promoción (horizontal) distinto y compatible con el sistema de promoción jerárquico.

El Proyecto de Decreto regula el modelo de carrera profesional del personal sanitario de formación profesional y del personal de gestión y servicios del Servicio Canario de Salud.

Dentro de la clasificación general del personal estatutario, junto al personal estatutario sanitario figura el personal de formación profesional, es decir, quienes ostentan la condición de personal estatutario en virtud de un nombramiento expedido para el ejercicio de profesiones o actividades profesionales sanitarias, cuando se exija una concreta titulación de formación profesional, personal que se divide en: 1º) Técnicos Superiores y 2º) Técnicos.

Junto a éstos, se denomina personal estatutario de gestión y servicios el que ostenta tal condición en virtud de nombramiento expedido para el desempeño de

funciones de gestión o para el desarrollo de profesiones u oficios que no tengan carácter sanitario.

La clasificación del personal estatutario de gestión y servicios se efectúa en función del título exigido para el ingreso:

a) De formación universitaria, que se divide en Licenciados universitarios o personal con titulación equivalente y Diplomados universitarios o personal con título equivalente.

b) Personal de formación profesional, que se divide en: 1º) Técnicos superiores o personal con título equivalente y 2º) Técnicos o personal con título equivalente.

c) Otro personal, que comprende categorías en las que se exige certificación acreditativa de los años cursados y de las calificaciones obtenidas en la Educación Secundaria Obligatoria o título o certificado equivalente.

Los Comités Autonómicos de Garantía, formados por once miembros, asumen, entre otras, las funciones de fijar y hacer públicos todos los criterios y elementos necesarios para la evaluación, dictar directrices generales, evacuar informes, etc.

3. El articulado del Proyecto de Decreto, que presenta un contenido muy similar al del Decreto 129/2006, se ajusta en líneas generales a la normativa básica de aplicación, siguiendo los criterios establecidos en los art. 37 y siguientes de la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias. No obstante, se realizan las siguientes observaciones:

Art. 3.

El precepto debe concretar el personal a que se aplica la norma, dado que su genérica redacción incluye a todo el personal estatutario, por lo que debería completarse la referencia aludiendo al personal estatutario sanitario de formación profesional y del personal de gestión y servicios del Servicio Canario de Salud.

Art. 14.2.

Conforme a este precepto, podrán aportarse para el encuadramiento en el segundo y tercer grados los créditos excedentes de evaluaciones anteriores, si se cumplen las condiciones previstas en el propio precepto. No obstante, si se tiene en cuenta que lo que pretende es valorar para cada grado los méritos obtenidos a partir del momento en que se obtuvo el grado anterior, y realizados durante el periodo de ejercicio necesario previsto en el art. 6.2, la inclusión de méritos correspondientes a

periodos anteriores afecta el propio sistema, que pretende precisamente evaluar los méritos adquiridos en el periodo de permanencia en el nivel anterior.

Disposición transitoria primera.

Esta disposición regula dos procesos extraordinarios de encuadramiento. El art. 38.1.d) LOPS exige que la evaluación se lleve a cabo por el Comité de Evaluación. En estos procesos, sin embargo, la intervención del Comité sólo se prevé cuando no se hubiese participado en los programas de incentivación durante más de la mitad del periodo de vigencia de los mismos, lo que altera el precepto legal. La circunstancia de que se trate de procesos extraordinarios no debe eludir la exigencia de la previa evaluación en los términos legalmente previstos.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba y desarrolla el modelo de carrera profesional del personal sanitario de formación profesional y del personal de gestión y de servicios del Servicio Canario de la Salud se considera conforme a Derecho.