



LA CARRERA
PROFESIONAL
EN ATENCIÓN PRIMARIA

Bases Jurídicas y Normativa Concurrente

D. Ricardo De Lorenzo y Montero
ABOGADO ESPECIALISTA DE DERECHO SANITARIO

1. Introducción

Comúnmente, se entiende por Carrera Profesional el sistema de reconocimiento de la cualificación profesional en el ámbito de la autonomía de la voluntad de las partes, siendo a la vez fuente reguladora de los derechos y obligaciones concernientes a la relación profesional, sin perjuicio del absoluto respeto por el marco laboral legal y convencionalmente establecido, así como un instrumento de promoción de los profesionales sanitarios sobre la base de criterios objetivos de actividad asistencial docente y científica.

La Carrera Profesional es, desde este punto de vista, el resorte más efectivo con el que cuentan las organizaciones sanitarias para incentivar y motivar al personal, así como para la consecución del adecuado grado de compromiso con el servicio sanitario. Los beneficios de su implantación se observan rápidamente y en varias direcciones: por un lado, los trabajadores conocen cuál es el límite de su promoción profesional, es decir, hasta dónde pueden llegar por un sistema de ascensos ligado a méritos profesional, académicos o de resultados; por otro lado, la calidad de los servicios prestados a los pacientes y usuarios aumenta notablemente la satisfacción de los mismos con las organizaciones sanitarias.

El concepto de la Carrera Profesional va, pues, ligada de un modo lógico al trabajo; representa la consolidación de recompensas profesionales y mejores condiciones en la situación del profesional sanitario, así como de sus retribuciones, que se van obteniendo de un modo sucesivo y progresivo, y son consecuencia de los avances en la preparación y responsabilidad profesional a lo largo del tiempo.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, cabría definir, desde una perspectiva jurídica, la Carrera Profesional del siguiente modo: «sistema de incentivación basado en el reconocimiento expreso de categorías obtenido por la dedicación y cualificación alcanzada por el profesional sanitario en el ejercicio conjunto de las funciones que le son propias».

En sentido lingüístico, la Real Academia Española de la Lengua define el término «incentivo» como aquello que mueve o excita a desear o hacer una cosa.

Es decir, todo incentivo genera un proceso psicológico que activa, dirige y mantiene un determinado comportamiento. Los factores que motivan ese comportamiento pueden clasificarse en intrínsecos (porque están en función de las consecuencias que se producen en el mismo sujeto) y en extrínsecos (cuando las consecuencias se derivan de la reacción del entorno). Pueden señalarse como ejemplo de los primeros la satisfacción por avanzar en el conocimiento y en las habilidades propias de la profesión, la percepción de sentirse experto en lo que uno ejerce, la adquisición de nuevas responsabilidades y competencias...

El factor motivador extrínseco más evidente es el económico: el salario y las retribuciones asociadas al rendimiento o la participación en beneficios o ahorro en los costes de la empresa, beneficio éste al que habría que añadir otros relacionados con la seguridad en el trabajo, el reconocimiento profesional y social del mismo, la obtención de mayores cuotas de poder y autoridad, la mejora de las condiciones de trabajo y la equidad en la distribución de las recompensas.

Si los factores citados son motivadores, parece consecuente deducir que sus contrarios, o la ausencia de los mismos, sean desincentivadores del rendimiento; prestigio profesional y social insuficiente, falta de equidad en la retribución salarial que se percibe como excesivamente homogénea y rígida en la participación en los procesos de organización, gestión y decisión; frustración de expectativas de desarrollo profesional y ausencia de refuerzo de actitudes de formación continua e investigación. Todos ellos se consideran como factores condicionantes de actitudes y comportamientos que se atribuyen frecuentemente al médico que trabaja en el sistema público de salud.

Parece que lo que se describe es un conjunto de síntomas conocidos social y jurídicamente como «burn out» o síndrome del trabajador quemado, que junto con las características laborales mencionadas en los párrafos anteriores, tiene repercusiones de carácter psicossomático en el trabajador y, finalmente, en el interés por las personas a las que se prestan los servicios profesionales (despersonalización).

En la ponencia presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Popular en el Congreso de los Diputados (21 de febrero de 1994) se manifiesta,

textualmente, con referencia a la Carrera Profesional, lo siguiente: «carencia del modelo sanitario y casi universalmente reconocido ha sido la incapacidad de generar un mecanismo de promoción profesional estable, conocido y objetivo para los licenciados en Medicina y los profesionales de Enfermería. Esta carencia constituye uno de los factores clave que explica la ausencia del necesario componente de confianza y motivación entre los profesionales del sector sanitario y la persistencia de profundas disfunciones en la Sanidad pública».

Es evidente que la Carrera Profesional no puede ser considerada como la panacea que resuelva todos los factores desmotivadores y sus consecuencias, y analizar el conjunto de factores motivadores e incentivos dentro del Sistema Nacional de Salud y, en concreto, en Atención Primaria, es tarea que supera el propósito de esta ponencia; no sólo dependen de los propósitos generales de la organización sanitaria pública, definidos por las leyes y comunes en el conjunto del Estado, sino de los objetivos más concretos o de formas de organización diversas que varían en el tiempo y en el espacio (Comunidades Autónomas). Es decir, el modelo de incentivos no será el mismo si pretendemos desarrollar una cartera de servicios con énfasis en la prevención o si lo que se pretende es una mayor autonomía de gestión para los centros de salud; si lo que se desea es estimular la competencia interna o lo que se pretende es una Atención Primaria cuyo fin sea contener mediante barreras burocráticas el acceso a los distintos niveles de la Atención Especializada.

2. Características de la Carrera Profesional

Suelen señalarse como características básicas de la Carrera Profesional las siguientes:

1. Voluntariedad. El profesional sanitario debe participar voluntariamente en el sistema, tanto en el acceso como en los cambios de nivel, por lo que, en ningún caso, la Carrera Profesional debiera tener carácter obligatorio.
2. Personalidad. La Carrera Profesional representa el reconocimiento personal al desarrollo y trayectoria profesional que realiza cada profesional sanitario.

3. Falta de automaticidad. La progresión profesional que se establece a través de la Carrera Profesional no debería ser alcanzada sin haber realizado una contribución personal a los objetivos institucionales, acreditando una verdadera implicación con el sistema sanitario público. Por tanto, debieran evitarse fórmulas de adscripción automáticas y de conversión, también automática, de la antigüedad en Carrera Profesional.
4. Evaluabilidad. Los méritos profesionales debieran ser constatados y evaluables, dependiendo de la tipología y cultura de cada centro sanitario, pudiéndose señalar como factores que deberían tenerse en cuenta para evaluar la Carrera Profesional los siguientes:
 - Progreso en la competencia profesional.
 - Implicación y compromiso con la organización.
 - Participación activa en la docencia.
 - Participación activa en la investigación.
5. Revisabilidad. La acreditación de un determinado nivel de la Carrera Profesional debiera ser revisable, a través de las evaluaciones que, cada determinado número de años, pudieran establecerse, con la finalidad de evitar el estancamiento profesional.
6. Gradualidad en el tiempo. La Carrera Profesional ha de permitir motivar y estimular la progresión ascendente de los facultativos a lo largo de toda su trayectoria profesional en unos períodos fijos y previamente determinados en la normativa o en los pactos aplicables.
7. Retribución por niveles. Las aportaciones individuales y la orientación que realicen los profesionales hacia la excelencia profesional debieran ser compensadas económicamente de forma creciente, estableciéndose un complemento retributivo específico para cada nivel.
8. Reconocimiento de los méritos de los profesionales, de los valores y del nivel asistencial. La Carrera Profesional es un elemento de motivación que anima la evolución de los profesionales y el reconocimiento de las aportaciones que éstos hacen al sistema sani-

tario público, en los que se refiere a conocimientos, experiencia en la actividad asistencial, esfuerzo en la formación, docencia e investigación y en la manera de contribuir a alcanzar los objetivos fijados por la organización.

9. Diferenciación entre Carrera Profesional y carrera jerárquica. La Carrera Profesional es independiente de la carrera jerárquica, pero compatible con ella.

De este modo, la Carrera Profesional se convertiría en un mecanismo útil de reconocimiento de la actividad profesional, al mismo tiempo que la misma se configura como un instrumento de motivación e incentiva-ción profesional.

Tal y como la Carrera Profesional aparece configurada en las más recientes disposiciones legales (Estatuto Marco del Personal Estatuario de los Servicios de Salud, Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias y Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud) , la misma es un instrumento reglado, homologado para todos los Servicios de Salud que configuran el Sistema Nacional de Salud y que debe implicar, por tanto, a todos los Servicios de Salud.

La implementación de la Carrera Profesional en todo el territorio nacional necesitaría alcanzar el adecuado consenso con las fuerzas sociales. En este sentido, ya en el *Diario Médico* correspondiente al día 13 de septiembre de 2002, se manifestaba que la Organización Médica Colegial tenía previsto empezar una campaña para alcanzar el consenso con los representantes profesionales y los sindicatos sobre la necesidad de que se establecieran unos principios mínimos de Carrera Profesional comunes a todas las autonomías.

El principal escollo que viene retrasando la implantación de un sistema de promoción profesional es económico. Este problema fue puesto de manifiesto por el Consejo Asesor de Sanidad, el cual manifestó que es necesario hacer un esfuerzo presupuestario importante, pero a largo plazo la implantación de la Carrera Profesional supondrá ahorro, siendo ello así porque, al estar basada en una mejora de la formación continuada, se recetará y se ordenarán las pruebas de una manera más eficiente.

Como se ponía de manifiesto en dicho *Diario Médico*, el modelo de Carrera Profesional propuesto por la Organización Médica Colegial se fundaba en las siguientes fases:

1. Creación de Comisiones Técnicas de Evaluación Profesional (CTEP).

Las atribuciones de las mismas serían las de establecer los criterios para alcanzar cada nivel profesional, crear un sistema para puntuarlos y determinar la periodicidad de la evaluación.

La composición de las mismas sería la siguiente: representantes del Ministerio de Sanidad y Consumo, de las Comunidades Autónomas, de los Consejos Generales de Colegios Profesionales, de la Comisión Nacional de la Especialidad y de las Sociedades Científicas.

2. Certificación. Las Comisiones Técnicas de Evaluación Profesional certifican el nivel de cada profesional y la Administración expide un nombramiento oficial con validez en toda España.

3. Niveles: 1. Especialista; 2. Especialista Señor; 3. Consultor; 4. Consultor Senior.

4. Progresión. Período mínimo: 5 años por nivel. Para desempeñar puestos de responsabilidad sería necesario hallarse en posesión del nivel 3.

5. Repercusión Económica: el acceso a un nivel superior llevará implícito un reconocimiento económico.

De este modo, la Carrera Profesional puede constituir una excelente herramienta de desarrollo profesional, ya que la misma debe de tener como objetivo preservar los valores y aptitudes de mantenimiento y desarrollo de la competencia, de interés por el trabajo que se realiza.

No debería articularse de forma tal que premiara de forma directa el rendimiento o la obtención de determinados objetivos puntuales de los Sis-

temas de Salud; para ello existen otros objetivos formales económicos (como la productividad por cumplimiento de objetivos) más idóneos, sino que los aspectos que se deben recompensar mediante la Carrera Profesional son menos coyunturales: la calidad de la atención prestada y el conjunto de actividades relacionadas con influencia directa en la misma: formación continua, docencia, investigación e intervención en actividades de organización y participación.

Como se ha dicho, la Carrera Profesional debería de ser homogénea para todo el Sistema Nacional de Salud, aunque existan aspectos no fundamentales que sean diferentes en función de los distintos modelos organizativos de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas. Las normas de acreditación y evaluación deberían ser básicamente comunes para todo el Sistema Nacional de la Salud, y su aplicación debe de ser sencilla y descentralizada.

De igual modo, la Carrera Profesional debiera ser común para todas las especialidades médicas, y ello sin perjuicio de que pueda considerarse en la normativa rectora de la Carrera Profesional los aspectos diferenciales de cada una de ellas, así como las distintas modalidades de ejercicio profesional.

Además, la Carrera Profesional, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 102 de la Constitución Española, debiera estar basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad, principios éstos conforme a los cuales, los procedimientos de valoración debieran ser claros, explícitos y transparentes, de modo que garantizaran el carácter objetivo de la Carrera Profesional, desterrándose toda posible valoración subjetiva de los mismos.

El lugar donde se presten los servicios profesionales por los facultativos (Atención Primaria o Atención Especializada) no debiera generar desigualdades en cuanto a la imposibilidad de disfrutar de los méritos (cursos, seminarios, congresos...) necesarios para la progresión profesional, debiendo de establecerse medidas que compensen las posibles desventajas de los profesionales que tengan, a priori, más dificultad para acceder a los mecanismos sobre los que pivote la Carrera Profesional.

Además, la Carrera Profesional debería diferenciar los aspectos asistenciales de los aspectos organizativos y gestores de las Instituciones Sanitarias, debiéndose tener en cuenta, como ya se dijo anteriormente que, aunque se hallen interrelacionados, la Carrera Profesional y la progresión jerárquica son instituciones jurídicas distintas.

Ello implica la organización de la Carrera Profesional en distintas categorías o niveles con períodos mínimos de permanencia del facultativo en cada uno de ellos, a los que se asigne una serie de actividades —fundamentalmente de carácter asistencial, investigador y docente— a cumplir. Dichos niveles deben caracterizarse por una progresión creciente en el esfuerzo para alcanzarlos, generando una legítima expectativa a lo largo de toda la vida profesional del facultativo.

Por tanto, no cabría hablar de carreras profesionales diferentes para Atención Especializada y para Atención Primaria, ni tampoco cabría aceptar que el lugar donde se desempeña la Carrera Profesional pueda ser un obstáculo insoslayable para el desarrollo profesional.

De este modo se conseguirá, además de evitar toda posible situación discriminatoria por conferirse consecuencias diferentes en relación con circunstancias de hecho fundamentalmente iguales, que el facultativo perciba que las recompensas obtenidas dependen más de su esfuerzo personal que de factores externos ajenos a su intervención, o poco modificables por la misma.

En el ámbito de la Atención Primaria, donde existe una considerable diversidad de situaciones profesionales y es frecuente el ejercicio profesional en el medio rural, se condenaría a la exclusión de la Carrera Profesional a un importante sector de recursos humanos en base a factores externos que los mismos no pueden controlar.

Con fecha de 16 de marzo de 2005, la ministra de Sanidad y Consumo anunció públicamente una propuesta de bases comunes para el reconocimiento de la Carrera Profesional en todo el Sistema Nacional de Salud.

En tal sentido, la ministra de Sanidad y Consumo manifestó ante el Senado que la Comisión de Recursos Humanos del Consejo Interterritorial de la Salud estaba trabajando ya en una «propuesta de bases comunes» que asegure el derecho a la movilidad de los profesionales sanitarios en todo el Sistema Nacional de la Salud.

Según la ministra, las conclusiones de la sesión que el Grupo Técnico de Desarrollo Profesional de dicha Comisión dedicó con carácter monográfico a la Carrera Profesional el pasado mes de septiembre se han plasmado en un documento de trabajo que la propia Comisión estudió.

En relación con las distintas Carreras Profesionales que hoy día se pueden desarrollar en cada uno de los diecisiete Servicios Autonómicos de Salud, la ministra afirmó que estas perspectivas de homologación están orientadas a su aplicación a los profesionales mencionados en los artículos 6 y 7 de la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias y que tengan una vinculación de carácter fijo con el Sistema Nacional de la Salud.

Asimismo, en palabras de la ministra, los trabajos realizados hasta la fecha pretenden regular un principio general de reconocimiento de la Carrera Profesional de la forma más automática posible, de modo que tal reconocimiento sea condición necesaria a la hora de cubrir los puestos de trabajo vacantes que se generen en un determinado Servicio de Salud.

Por último, la propuesta que habrán de debatir —y en su caso aprobar— los responsables autonómicos del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud, contempla la aplicación general del régimen jurídico en el servicio de destino y la creación de un sistema homogéneo de denominación de los distintos grados.

En la interpelación formulada por el Grupo Popular, la ministra de Sanidad y Consumo reconoció que corresponde a la Comisión de Recursos Humanos establecer principios y criterios generales que faciliten la libre circulación de los profesionales en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, pero añadió que empezó su trabajo desde una posición complicada y con grandes limitaciones.

3. Bases Jurídicas y Normativa Concurrente

En la actualidad, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, en los artículos 40 y siguientes, prevé lo siguiente:

1. El desarrollo profesional constituye un aspecto básico en la modernización del Sistema Nacional de Salud, el cual deberá responder a criterios comunes acordados en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en relación con los siguientes ámbitos:
 - a) La formación continuada.
 - b) La Carrera Profesional.
 - c) La evaluación de competencias.
2. La Carrera Profesional 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.
3. A los efectos de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, la competencia profesional es la aptitud del profesional sanitario para integrar y aplicar los conocimientos, habilidades y actitudes asociados a las buenas prácticas de su profesión para resolver los problemas que se le plantean.

La Comisión de Recursos Humanos definirá los criterios básicos de evaluación de la competencia de los profesionales sanitarios, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.

El Ministerio de Sanidad y Consumo, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud, y las Comunidades Autónomas, en el ámbito geográfico de sus competencias, podrán acreditar las entidades de carácter científico, académico o profesional autorizadas para la evaluación de la competencia de los profesionales. Dichas entidades habrán de ser independientes de la gestión de sus centros y servicios.

Por su parte, la ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, dedica su Título III al desarrollo profesional y su reconocimiento, señalando al respecto que:

1. Se constituye el sistema de reconocimiento del desarrollo profesional de los profesionales sanitarios a que se refieren los artículos 6 y 7 de dicha Ley, 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.
2. Sin perjuicio de las facultades y funciones para las que habilite el correspondiente título oficial, el reconocimiento del desarrollo profesional será público y con atribución expresa del grado alcanzado por cada profesional en el ejercicio del conjunto de funciones que les son propias.
3. Las Administraciones Sanitarias regularán, para sus propios centros y establecimientos, el reconocimiento del desarrollo profesional, dentro de los siguientes principios generales:
 - a) El reconocimiento se articulará en cuatro grados. Las Administraciones Sanitarias, no obstante, podrán establecer un grado inicial, previo a los anteriormente indicados. La creación de este grado inicial deberá comportar la homologación de acuerdo con lo previsto en el artículo 39 de la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias.
 - b) La obtención del primer grado, y el acceso a los superiores, requerirá la evaluación favorable de los méritos del interesado, en relación a sus conocimientos, competencias, formación continuada acreditada, actividad docente e investigación. La evaluación habrá de tener en cuenta también los resultados de la actividad asistencial del interesado, la calidad de la misma y el cumplimiento de los indicadores que para su valoración se hayan establecido.

- 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) La evaluación se llevará a cabo por un comité específico creado en cada centro o institución. El comité estará integrado, en su mayoría, por profesionales de la misma profesión sanitaria del evaluado, 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 tendrán derecho a hacer constar públicamente el grado de desarrollo profesional que tengan reconocido.
- f) Dentro de cada servicio de salud, estos criterios generales del sistema de desarrollo profesional, y su repercusión en la carrera, se acomodarán y adaptarán a las condiciones y características organizativas, sanitarias y asistenciales del Servicio de Salud o de cada uno de los centros, sin detrimento de los derechos ya reconocidos.

Por último, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, dedica su artículo 40 a la regulación de la Carrera Profesional declarando lo siguiente:

1. Las Comunidades Autónomas, previa negociación en las mesas correspondientes, establecerán, para el personal estatuario de sus Servicios de Salud, mecanismos de Carrera Profesional de acuerdo con lo establecido con carácter general en las normas aplicables al personal del resto de sus servicios públicos, de forma tal que se posibilite el derecho a la promoción de este personal conjuntamente con la mejor gestión de las Instituciones Sanitarias.

2. 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.
3. La Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud establecerá los principios y criterios generales de homologación de los sistemas de Carrera Profesional de los diferentes Servicios de Salud, a fin de garantizar el reconocimiento mutuo de los grados de carrera, sus efectos profesionales y la libre circulación de dichos profesionales en el conjunto del Sistema Nacional de la Salud.
4. Los criterios generales del sistema de desarrollo profesional recogidos en la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias se acomodarán y adaptarán a las condiciones y características organizativas, sanitarias y asistenciales del Servicio de Salud o de cada uno de sus centros, sin detrimento de los derechos ya establecidos. Su repercusión en la Carrera Profesional se negociará en las Mesas correspondientes.