



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN
ILMA. SRA. DIRECTORA DE RELACIONES INSTITUCIONALES Y ACCIÓN EXTERIOR
C/ SANTIAGO ALBA, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 1934/2025

Asunto: Ejercicio de medicina de familia por médicos extracomunitarios no homologados / Centro de Salud de XXX / Resolución
Centro directivo: Consejería de Sanidad y Bienestar Social

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la existencia de médicos extracomunitarios que estarían prestando servicios de Medicina de Familia en el Centro de Salud de XXX, en la provincia de Palencia, sin disponer, según la persona reclamante, de la titulación necesaria para ello.

En particular, el autor de la queja señalaba que en el citado centro de salud estarían prestando servicio cinco médicos en estas circunstancias, afirmando que se trataría de profesionales no homologados y, por tanto, carentes del requisito básico de titulación para el ejercicio profesional.

Asimismo, expresaba su preocupación por las posibles consecuencias que la ausencia de la formación requerida pudiera tener sobre la calidad de la asistencia sanitaria prestada a los pacientes.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a V.I. en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de aquélla, particularmente, sobre la titulación y habilitación profesional de los facultativos afectados, así como sobre el fundamento jurídico de su contratación.



En atención a nuestra petición de información, se ha remitido un informe en el que se pone de manifiesto, en primer lugar, que en la actualidad, en todo el Sistema Nacional de Salud se está sufriendo un grave problema de falta de profesionales sanitarios de algunas especialidades, entre ellas y de manera muy intensa, en la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria. Como consecuencia de ello las bolsas de empleo se encuentran vacías, lo que limita las posibilidades o incluso impide cubrir vacantes y realizar sustituciones en casos de incapacidad temporal o disfrute de permisos reglamentarios por parte de los profesionales sanitarios.

La solución a este problema, que afecta a todas las comunidades autónomas y, como se ha señalado, especialmente a la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria, excede del ámbito competencial autonómico, correspondiendo al Ministerio de Sanidad adoptar medidas en su ámbito competencial, en cuanto que le incumbe planificar las necesidades de profesionales en el Sistema Nacional de Salud, acreditar las Unidades Docentes y regular y convocar la prueba de Formación Sanitaria Especializada (FSE).

Continúa señalando que sin perjuicio de la responsabilidad del Ministerio, Consejería de Sanidad y Bienestar Social viene tomando diversas medidas para dotar de profesionales sanitarios suficientes al sistema público de salud, siempre en su ámbito competencial, entre las que se pueden destacar una serie de ellas a modo de ejemplo, como la publicación anual de las ofertas públicas de empleo ajustadas a las necesidades de los distintos centros y categorías/especialidades profesionales, en las que, desde 2017, se han incluido 2.149 plazas de Medicina Familiar y Comunitaria.

En concreto, en la oferta del año 2025, se incluyeron 250 plazas en la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria y se continuarán incluyendo plazas en las futuras ofertas públicas de empleo según las necesidades que se vayan planteando.

Además, con la continua mejora del Programa de fidelización de los residentes especialistas, una medida pionera a nivel nacional que está desarrollando anualmente esta Consejería desde el año 2022, se ha conseguido fidelizar a 186 licenciados especialistas en Medicina Familiar y Comunitaria.

Se destaca en la información remitida que los últimos tres ejercicios se han ofertado en Sacyl 483 las plazas en esta especialidad, incluyendo plazas para al Área de Salud de Palencia y, en concreto, para la ZBS XXX. También se mantiene una apuesta por la oferta de plazas de formación sanitaria especializada en Sacyl y, para el curso 2026/2027, se ha vuelto a superar el máximo con un total de 790 plazas, ofertando en los dos últimos años, en la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria 380 plazas.



Mantiene que, a todo ello, hay que añadir el inminente desarrollo de la Ley 3/2025, de 22 de diciembre, de medidas extraordinarias para impulsar la provisión estable y permanente de puestos sanitarios de difícil cobertura y garantizar la asistencia sanitaria en el Servicio de Salud de Castilla y León, con cuya implementación determinadas zonas, puestos y especialidades van a tener un mayor atractivo para los profesionales.

Pese a estas medidas concretas que se han ido tomando en Castilla y León, al igual que sucede en las demás comunidades autónomas, existe con una importante carencia de profesionales especializados, sobre todo en ámbitos como la Atención Primaria, Urgencias Hospitalarias y Emergencias Sanitarias, con bolsas de empleo sin candidatos disponibles. Esta situación, ya de por sí preocupante, cobra especial relevancia en zonas de difícil cobertura y menor atractivo, entre otros motivos por su mayor dispersión geográfica y demográfica, como sucede en el norte de la provincia de Palencia y especialmente en la localidad de XXX.

Por ello, si bien la estrategia de la Administración sanitaria se orienta prioritariamente a la consolidación y refuerzo de plantillas estables, también ha venido adoptando medidas específicas y excepcionales con el único fin de garantizar la continuidad de la asistencia sanitaria, que se fundamentan jurídicamente en el Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes de prevención y contención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, que es la base jurídica utilizada en múltiples comunidades autónomas para la contratación de médicos con título extracomunitario sin especialidad reconocida.

Refiere que esta ha sido la situación acaecida en la Zona Básica de Salud de XXX, donde se han contratado los cinco profesionales a los que se hace referencia en el presente expediente.

Estos profesionales son médicos con título homologado, es decir, con titulación de Medicina obtenida en país extranjero, que ha sido reconocida oficialmente en España por parte del Ministerio competente y que les permite ejercer como médico general. Por lo tanto, existe una incorrección en la queja remitida por parte de esa Procuraduría, al indicar que *“no tienen el requisito básico (título) para trabajar”*, en cuanto, tanto la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Palencia como la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional de esta Consejería han confirmado que todos los profesionales cuentan con el título homologado que les habilita para el ejercicio de la profesión de médico, con efectos en todo el territorio nacional.

Señala el informe que las contrataciones que son objeto de este expediente se encuadran en la actual situación excepcional, por lo que tienen carácter temporal y extraordinario, justificado por la imposibilidad de cobertura por parte de especialistas, sin consolidación de plaza ni reconocimiento de la condición de especialistas, por tanto, son



medidas que no generan derechos estructurales ni consolidan la ocupación de plazas de carácter fijo.

Desde el punto de vista de la legalidad de la medida, la línea jurisprudencial que se mantiene constante considera que las contrataciones están justificadas ante una necesidad asistencial grave, derivada de la pandemia y el déficit estructural de médicos, sin ánimo de intrusismo profesional, actuando al amparo de la normativa excepcional y del interés general de protección de la salud. Situación que, con excepción del marco de la pandemia, se mantiene actualmente vigente ante el déficit estructural de licenciados especialistas en Medicina Familiar y Comunitaria.

Como prueba de ello, no existen sentencias anulatorias firmes contra Sacyl en este ámbito y existe un archivo de diligencias penales por la fiscalía de Castilla y León (Decreto de 24 de octubre de 2022, hecho público en 2023).

Finalmente, destaca el informe remitido que, por parte de la Gerencia de Asistencia de Sanitaria de Palencia, se ha informado que no consta ninguna reclamación ni queja por parte de pacientes y/o familiares relativa al desempeño o falta de conocimientos por parte de los profesionales objeto de este expediente.

A la vista de lo informado, la primera cuestión que debe aclararse es que la queja parte de una posible falta de homologación del título de Medicina, mientras que el informe remitido afirma expresamente que los cinco profesionales disponen de un título de Medicina homologado en España. No obstante, no consta que dispongan del título de especialista en Medicina Familiar y Comunitaria reconocido en nuestro país.

Debe distinguirse, por tanto, entre la homologación del título de Medicina y el reconocimiento de la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria, pues se trata de dos cuestiones diferentes.

La Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, establece que el ejercicio de una profesión sanitaria requiere la posesión del correspondiente título oficial que habilite para ello. Al mismo tiempo, dispone que la posesión del título de especialista es necesaria para ejercer la profesión con tal carácter y para ocupar puestos de trabajo con esa denominación, sin perjuicio de las habilitaciones específicas que puedan establecer otras normas.

Por tanto, la mera homologación del título extranjero de Medicina no equivale, por sí misma, al reconocimiento de la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria.

La Medicina Familiar y Comunitaria constituye una especialidad sanitaria oficialmente reconocida. En este sentido, el Ministerio de Sanidad señala que el reconocimiento en España de los títulos de especialista obtenidos en Estados no miembros



de la Unión Europea se lleva a cabo mediante el procedimiento establecido en el Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud obtenidos en dichos Estados. Este procedimiento, una vez culminado con el reconocimiento, permite atribuir al título extranjero los efectos profesionales inherentes al correspondiente título español de especialista.

De ello se desprende que deben diferenciarse claramente dos situaciones:

a) la de quien dispone de un título extranjero de Medicina homologado en España y está habilitado como médico; y

b) la de quien, además, dispone de un título de especialista obtenido en el extranjero cuyo reconocimiento de efectos profesionales ha sido obtenido en España, o dispone de alguna habilitación legal específica que permita el desempeño de funciones propias de un puesto de especialista.

Esta distinción resulta particularmente relevante en este expediente, porque la propia Administración reconoce que los cinco profesionales fueron contratados para atender la insuficiencia de médicos especialistas, pero no acredita en su informe que cada uno de ellos disponga del reconocimiento de la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria.

Esa Consejería invoca como fundamento de estas contrataciones el Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes de prevención y contención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, cuyo artículo 3 estableció, con carácter excepcional y transitorio, la posibilidad de que las comunidades autónomas contrataran a determinados profesionales sanitarios en posesión de títulos de especialista obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea. En particular, dicha disposición permitía el desempeño de actividad asistencial bajo la supervisión de profesionales de plantilla, mediante sucesivos contratos o períodos de contratación de tres meses, hasta un máximo de doce meses. Por tanto, la aplicación de esta previsión excepcional quedaba necesariamente circunscrita al cumplimiento de los requisitos y límites establecidos en el propio precepto.

Por ello, no parece suficiente invocar genéricamente dicha norma para justificar la contratación de médicos que únicamente dispongan de un título extranjero de Medicina homologado y que no tengan reconocida la especialidad correspondiente.

Esta exigencia resulta particularmente importante cuando se trata de una medida que, por su propia naturaleza excepcional, no puede convertirse en un mecanismo ordinario de cobertura estructural de puestos de especialista.



La entrada en vigor de la Ley 3/2025, de 22 de diciembre, de medidas extraordinarias para impulsar la provisión estable y permanente de puestos sanitarios de difícil cobertura y garantizar la asistencia sanitaria en el Servicio de Salud de Castilla y León, pone de manifiesto que el legislador autonómico es plenamente consciente de la especial dificultad existente para cubrir determinados puestos de Atención Primaria, particularmente en zonas rurales.

La propia ley contempla medidas extraordinarias y temporales para afrontar esta situación, pero establece expresamente que, para acceder a los procesos selectivos extraordinarios destinados a cubrir puestos de difícil cobertura, es requisito indispensable estar en posesión del título de especialista correspondiente a la categoría profesional.

Por ello, la situación de escasez de profesionales constituye una circunstancia objetiva y relevante que debe ser tenida en consideración por la Administración, pero no permite, por sí sola, prescindir de los requisitos de cualificación profesional establecidos por la normativa estatal y autonómica.

La garantía del derecho a la protección de la salud exige conciliar ambos intereses: por una parte, la continuidad y accesibilidad de la asistencia sanitaria, especialmente en zonas rurales y de difícil cobertura; y, por otra, la seguridad, calidad y adecuación de la asistencia mediante profesionales que reúnan las cualificaciones legalmente exigibles.

La ausencia de reclamaciones formuladas por pacientes o familiares en relación con la actuación de los cinco profesionales constituye un elemento que debe ser valorado favorablemente, pero no permite, por sí sola, dar por resuelta la cuestión jurídica planteada. La inexistencia de reclamaciones no acredita el cumplimiento de los requisitos legales de titulación y especialización exigibles para el desempeño de los puestos, del mismo modo que la necesidad de garantizar la continuidad de la asistencia sanitaria no puede suplir la necesaria acreditación de la habilitación profesional correspondiente.

La cuestión examinada por esta Institución es esencialmente objetiva: determinar si los profesionales que ocupan puestos asistenciales en la Zona Básica de Salud de XXX reúnen los requisitos profesionales y jurídicos exigibles para las funciones que efectivamente desempeñan.

Esta Procuraduría comprende y comparte la dificultad que para la Administración sanitaria supone garantizar la prestación sanitaria en zonas rurales y de difícil cobertura, y valora las medidas adoptadas para incrementar el número de especialistas disponibles. No obstante, las soluciones excepcionales deben mantenerse dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico, estar debidamente justificadas y responder a una necesidad asistencial real, acreditada y temporal.



En particular, cuando la Administración recurre a profesionales que no disponen de la especialidad requerida para el puesto, debe quedar suficientemente documentado: que se ha realizado previamente la búsqueda de profesionales especialistas disponibles; que la plaza o actividad asistencial presenta una necesidad objetiva de cobertura; que la contratación excepcional dispone de cobertura en la normativa vigente; que las funciones atribuidas al profesional son compatibles con su habilitación; que se han establecido, cuando sean legalmente exigibles, mecanismos de supervisión y apoyo profesional; y que la medida se mantiene únicamente durante el tiempo imprescindible para garantizar la asistencia.

Todo ello sin perjuicio de que se deba continuar adoptando medidas estructurales destinadas a conseguir la cobertura ordinaria de las plazas mediante profesionales especialistas.

De las actuaciones practicadas no se desprende que esté acreditada la afirmación contenida en la queja de que los cinco médicos que prestan servicios en la Zona Básica de Salud de XXX carezcan de un título de Medicina homologado en España. Por el contrario, la Consejería de Sanidad sostiene que todos ellos cuentan con dicha homologación.

Como venimos manteniendo, la información facilitada, sin embargo, no permite considerar suficientemente acreditado que los cinco profesionales estén en posesión del título de especialista en Medicina Familiar y Comunitaria reconocido en España ni, en su defecto, que cada uno de ellos disponga de una habilitación legal específica y vigente que ampare el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas.

Asimismo, la referencia efectuada por la Administración al Real Decreto-ley 30/2021 requiere una justificación adicional, habida cuenta del carácter excepcional y temporal de la habilitación prevista en su artículo 3 y de que dicha previsión se refiere específicamente a profesionales con título de especialista obtenido en Estados no miembros de la Unión Europea.

Por ello, procede que esa Consejería garantice que la cobertura de las necesidades asistenciales de la Zona Básica de Salud de XXX se realice con pleno respeto a los requisitos de titulación, especialización y habilitación profesional establecidos por el ordenamiento jurídico.

No se prejuzga la existencia de responsabilidad administrativa, disciplinaria o de cualquier otra naturaleza respecto de los profesionales afectados, ni se cuestiona su competencia técnico-profesional individual. Pero es determinante que la Administración sanitaria disponga y conserve una acreditación suficiente de la habilitación jurídica y profesional de quienes prestan asistencia sanitaria, especialmente cuando esta se articula



mediante modalidades excepcionales de cobertura. Todo ello, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración General del Estado en materia de homologación y reconocimiento de títulos profesionales y de especialidad.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA. Que revise y compruebe individualmente la situación profesional de los cinco médicos que, según el informe remitido a esta Institución, prestan servicios en la Zona Básica de Salud de XXX, dejando constancia documental de que cada uno de ellos dispone del correspondiente título de Medicina homologado en España y, cuando resulte exigible, del título de especialista en Medicina Familiar y Comunitaria reconocido en España o, en su defecto, de la concreta habilitación legal que ampare el desempeño de las funciones asistenciales que actualmente tiene atribuidas.

SEGUNDA. Que, respecto de aquellos profesionales que no dispongan del título de especialista en Medicina Familiar y Comunitaria reconocido en España, se haga constar expresamente en el expediente administrativo la norma vigente que ampara su nombramiento o contratación, la modalidad y duración de esta, las funciones asistenciales que tienen atribuidas y, en su caso, las medidas de supervisión, apoyo y garantía de la calidad asistencial que resulten aplicables.

TERCERA. Que se evite, en la medida en que las circunstancias lo permitan, el recurso a mecanismos excepcionales de nombramiento o contratación como fórmula ordinaria o prolongada para la cobertura de puestos estructurales que requieran una determinada especialización, adoptando las medidas necesarias para que, tan pronto como sea posible, las plazas de Medicina Familiar y Comunitaria sean cubiertas por profesionales que reúnan los requisitos ordinarios de titulación y especialización legalmente exigibles.

CUARTA. Que, en particular, la Administración sanitaria extirpe la diligencia en la aplicación de las medidas previstas en la Ley 3/2025, de 22 de diciembre, para la cobertura de puestos de difícil cobertura, haciendo uso de los mecanismos de incentivación y provisión estable previstos en dicha norma, con el fin de favorecer la cobertura permanente de las plazas sanitarias, especialmente en las zonas rurales.

QUINTA. Que se garantice, en todo momento, que las medidas dirigidas a asegurar la continuidad de la asistencia sanitaria en la Zona Básica de Salud de XXX sean compatibles con el derecho de los pacientes a recibir una atención



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

sanitaria segura y de calidad, así como el cumplimiento de los requisitos legales de cualificación y habilitación profesional de quienes prestan el servicio.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López