



**FUNDACIÓN NACIONAL DEL TRANSPORTE SANITARIO**  
para la educación, cooperación y desarrollo

# *Libro Blanco del Transporte Sanitario*

*Análisis de los Concursos Públicos*

*Junio de 2005*

Estudio realizado por:



**ANALISIS E INVESTIGACION**

Colabora:



**ISICS**



## Indice

1. Introducción
2. Principales características administrativas
3. Presupuesto máximo establecido
4. La adjudicación de los contratos
5. Incumplimientos y sanciones
6. Las condiciones técnicas
7. Aspectos relativos al personal y a la operativa de los servicios
8. Principales conclusiones

## 1. Introducción.

Las administraciones aglutinan en España, como es bien sabido, la mayor parte de la demanda de servicios de transporte sanitario estableciendo, a través de los concursos, las directrices operativas, estructurales y económicas del sector. Atendiendo a esta importancia, el Libro Blanco del Transporte Sanitario debe necesariamente incluir un análisis de los criterios de las administraciones a la hora de sacar a concurso sus necesidades de transporte.

El análisis de estos pliegos va a recoger también las diferencias zonales, que vienen determinadas por los criterios de las comunidades autónomas o de instituciones con un ámbito más reducido, ya que estas diferencias, al margen de las causas que puedan determinarlas, condicionan la realidad y la respuesta operativa de unas empresas ofertantes que, en bastantes casos, operan en más de una zona.

Se trata en definitiva de aportar una doble visión de los concursos públicos:

- Por un lado lo que serían condiciones de tipo económico
- Y por otro, las condiciones y requerimientos técnicos, que nos acercan al contenido operativo de la prestación del servicio.

Para ello, se han tomado de forma aleatoria 21 pliegos de condiciones de contratación, correspondientes a diferentes comunidades autónomas, que regulan concursos para la prestación de servicios que tienen lugar entre junio de 2001 y abril de 2008, en algunos de los casos prorrogables más allá de esta fecha de vigencia.

## 2. Principales características administrativas

### ➤ Características básicas del servicio sacado a concurso

La tabla 1 recoge los principales rasgos recogidos en los pliegos de convocatoria de los concursos que hacen referencia a la naturaleza de la administración contratante (que a su vez determina el régimen jurisdiccional de dicho contrato), el objeto del contrato (tipo de servicios) y la zona geográfica que ha de ser cubierta en la prestación contratada.

Estudio realizado por: Colabora:

**Tabla 1.** Principales características administrativas y naturaleza de los contratos

Comunidad Autónoma	Zona Cubierta	Objeto del contrato	Contratante	Naturaleza del contratante
Andalucía	Cabra (Hospital) y Lucena	Transporte	Servicio Andaluz de Salud	Administración
Andalucía	Córdoba (Reina Sofía), Distritos de Córdoba, Guadalquivir y Córdoba Sur	Transporte	Servicio Andaluz de Salud	Administración
Aragón	Aragón	Tte urgente	Servicio Aragonés de salud	Administración
Aragón	Aragón	Tte. no urgente	Consejería de Salud y Consumo	Administración
Asturias	Principado de Asturias	Tte. sanitario	Servicio de Salud del Principado de Asturias	Administración
Cantabria	Cantabria	Transporte	Servicio Cántabro de Salud	Administración
Castilla la Mancha	Provincia de Albacete	Transporte	Servicio de Salud de Castilla la Mancha	Administración
Castilla-León	Zamora	Transporte	Insalud	Administración
Cataluña	Lleida 1, Lleida 2, Tortosa, Girona, Costa de Ponent	SVB y SVA	Sistema d'Emergencies Mediques S.A.	Empresa Pública
Cataluña	Cataluña	Transporte	Servei Català de la Salut	Administración
Cataluña	Lleida, Tarragona, Tortosa, Girona, Costa de Ponent, Centre	SVA	Sistema d'Emergencies Mediques S.A.	Empresa Pública
Extremadura	Extremadura	Transporte	Servicio Extremeño de Salud	Administración
Islas Baleares	Isla de Mallorca	Tte no urgente	Instituto Balear de Salud	Administración
Islas Baleares	Isla de Mallorca	SVB y SVA	Instituto Balear de Salud	Administración
Islas Canarias	Islas Canarias	SVB	Gestión de Servicios para la Salud y Seguridad en Canarias S.A.	Empresa Pública
La Rioja	La Rioja	Transporte	Consejero de Salud y Servicios Sociales	Administración
Madrid	Com. Madrid	SVB	Consejería de Salud de la CAM	Administración
Madrid	Com. Madrid	Tte programado	Consejería de Salud de la CAM	Administración
Murcia	Murcia	Transporte	Servicio Murciano de Salud	Administración
Navarra	Pamplona	Transporte	Servicio Navarro de Salud	Administración
País Vasco	Álava	SVB y SVA	Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco. Dirección Territorial de Álava	Administración

Estudio realizado por: Colabora:



ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



ISICS

La mayoría de los pliegos sacan a concurso conjuntamente los servicios de transporte sanitario programado y urgente. De esta forma, las empresas han de licitar a la prestación de diferentes tipos de servicios.

El ámbito geográfico de los servicios en concurrencia es muy variado (desde un conjunto de áreas de salud de la provincia de Córdoba a la Comunidad Autónoma de Aragón en su totalidad). La prestación de los servicios objeto de concurso requiere en algunos casos la disponibilidad de infraestructuras y medios económicos que condicionan de alguna forma el tipo de empresas que pueden licitar<sup>1</sup>

La división en lotes del objeto del pliego se realiza en la mayor parte de los casos siguiendo criterios geográficos, relacionados con áreas de salud u otras divisiones zonales. Otro criterio minoritario es la división en función del tipo de servicio, separando el transporte urgente del transporte no urgente, sea o no programado.

Las comunidades autónomas son representadas en la contratación por sus respectivos servicios de salud, salvo en Cataluña y en las Islas Canarias, donde se han creado empresas públicas encargadas de esta gestión. En estos dos casos, la jurisdicción aplicable es la mercantil.

### ➤ **Requisitos económicos de las empresas licitantes**

La capacidad para poder licitar a los diferentes concursos depende del cumplimiento de un conjunto de requisitos tanto de carácter económico como técnicos o puramente administrativos. La tabla 2 recoge los principales requisitos económicos con carácter obligatorio que permiten a las empresas acceder al proceso de licitación en cada una de las comunidades autónomas.

---

<sup>1</sup> Las exigencias de informes, dimensión e infraestructuras que plantean algunos pliegos conducen en ocasiones a una concentración, generalmente temporal, de empresas. En otras ocasiones, son las administraciones las que fraccionan los contratos en lotes de menor tamaño.

**Tabla 2.** Requisitos económicos básicos para la licitación

Comunidad Autónoma	Acreditación solvencia económica	Cuentas anuales	Seguro de riesgos profesionales	Memoria de actividades	Cifra de negocios mínima
Andalucía	Instit financieras				
Andalucía	Instit financieras				
Aragón (urg)	Instit financieras		Seguro RC		600000€ por año en 3 años
Aragón (prog)	Instit financieras		Seguro RC		100000€ por año en 3 años
Asturias		Último año	Sí	3 años	Relatar la cifra de negocios 3 años
Canarias				3 años	Relatar la cifra de negocios 3 años
Cantabria	TRLCAP				
Castilla la Mancha				Sí	25% del ppto contrato en 3 años
Castilla-León	TRLCAP			Sí	
Cataluña	Instit financieras (o cuentas anuales)	Sí	Sí	Sí y referencias	
Cataluña		Sí	Sí		
Cataluña	Instit financieras (o cuentas anuales)	Sí	Sí	Sí y referencias	
Extremadura	Instit financieras	Sí	Seguro RC	3 años	50% del ppto contrato en 3 años
La Rioja	Instit financieras		Seguro RC	3 años	
Madrid				3 años	500000€ en 3 años
Madrid				3 años	500000€ en 3 años
Murcia				3 años	100% del ppto en 3 años
Navarra				Sí	Relatar la cifra de negocios 3 años
Navarra				Sí	Relatar la cifra de negocios 3 años
País Vasco	TRLCAP		Sí		

Estudio realizado por: Colabora:



ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



ISICS

Todos los pliegos analizados requieren a las empresas licitantes la acreditación de su solvencia económica y financiera. La forma más sencilla para realizar este trámite se deriva del artículo 16 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), y consiste en un informe elaborado por instituciones financieras, o bien un seguro de responsabilidad por riesgos profesionales, que es solicitado en muchos de los casos como punto de partida.

Otro medio de acreditación de la solvencia económica de la empresa es la presentación de las cuentas anuales de los últimos ejercicios. Esta es exigida por algunos pliegos, como los de Canarias, Extremadura o Cataluña. En otros casos (Madrid, Murcia, Castilla la Mancha, Navarra o Aragón), las cuentas anuales no son exigidas directamente, aunque son un medio de prueba para la demostración de la cifra de negocios de la empresa.

A medio camino entre la solvencia económica y técnica, en diversos pliegos se requiere una memoria detallada de las actividades de transporte sanitario, tanto contratos públicos como prestaciones privadas, que la empresa desarrolla en la actualidad o ha desarrollado en los últimos años. Dichos pliegos valoran especialmente la acreditación de contratos públicos y las referencias cualitativas de la empresa que proporcionen las administraciones públicas que actualmente la están contratando.

Finalmente, en algunas comunidades autónomas se exige el mantenimiento de una cifra de negocios mínima por parte de la empresa durante los tres últimos años. La acreditación de dicha cifra de negocios debe realizarse a través de la presentación de las cuentas anuales. La exigencia de cifra de negocios va desde la obligación de relatarla (Canarias y Navarra), a la necesidad de alcanzar una cantidad fija elevada (Madrid y Aragón) o un porcentaje del presupuesto del contrato (Castilla La Mancha, Extremadura o Murcia), que puede llegar al 100%.

### Tres niveles de exigencia de requisitos económicos

- Un **nivel de exigencia mínimo**, que se ciñe al TRLCAP. En este nivel podemos situar los pliegos de Andalucía, Asturias, Euskadi y Cantabria.
- Un **nivel de exigencia intermedio**, que añade al escalón anterior la exigencia de una memoria de actividades. Los concursos de Castilla-León, Cataluña y La Rioja están en este escalón.
- El **máximo nivel de exigencia**, que requiere una cifra de negocio mínima en transporte sanitario en los últimos años, generalmente relacionada con el presupuesto del contrato. Esta exigencia caracteriza a los pliegos de Aragón, Canarias, Castilla La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y Navarra.

### ➤ **Requisitos técnicos de las empresas licitantes**

Los pliegos hacen referencia a medios de evaluación de la solvencia técnica de las empresas concurrentes, que podemos observar en la tabla 3. Estos requisitos se refieren a la documentación relativa a la disponibilidad de medios, personal, instalaciones y una descripción más o menos detallada de cada uno de estos aspectos.

Aunque todos los pliegos analizados exigen la disposición u opción para disponer de vehículos en las condiciones que cada una de las comunidades autónomas considera adecuada, existen algunas variaciones en este aspecto: mientras algunas administraciones admiten como válida la opción de compra del total de la flota ofertada, otras requieren la propiedad o disponibilidad actual de una parte de ella, que incluso llega a la totalidad.

**Tabla 3.** Requisitos técnicos para la licitación

Comunidad Autónoma	Plan de formación	Plan operativo	Plan de comunicaciones	Relación del personal	Disponibilidad CC
Andalucía					
Andalucía					
Aragón				Memoria	
Asturias				Memoria	
Canarias				Memoria	
Cantabria				Memoria	
Castilla la Mancha	Sí	Sí	Sí	Memoria	Sí
Castilla-León		Sí		Memoria	Sí
Cataluña				Memoria	
Cataluña	Sí		Sí	Memoria	
Cataluña				Memoria	
Extremadura				Memoria	Sí
La Rioja	Sí	Sí	Sí	Memoria	Sí
Madrid					
Madrid					
Murcia	Sí	Sí	Sí	Memoria	Sí
Navarra	Sí	Organización	Sí		
Navarra	Sí	Organización	Sí		
País Vasco					

Estudio realizado por: Colabora:



ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



ISICS

También es constante en los pliegos la exigencia genérica de disponibilidad del personal necesario para hacer frente al servicio que se ha de prestar, exigencia que habría que poner en relación a la obligación de subrogarse en los actuales contratos de los trabajadores. La mayor parte de las administraciones articula este aspecto a través de un compromiso de utilizar el personal necesario para la prestación del servicio contratado. Es también frecuente la referencia al mínimo de trabajadores discapacitados recogido en la legislación actual.

Algunos de los concursos muestran una preocupación por la disponibilidad de personal especializado en el tipo de servicio contratado, ya que exigen un detalle del personal con su experiencia relatada en su CV. En el caso de Aragón, se requiere una formación especializada de al menos un 25% del personal en lo relativo a atención de urgencias y emergencias. En el mismo sentido podemos situar, los requisitos de la Región de Murcia y la Comunidad de Castilla la Mancha en torno a una relación de personal que haga mención expresa de la estabilidad en el empleo. Cataluña también requiere un detalle del personal medio de la empresa. En relación con este aspecto, algunos de los pliegos exigen la presentación de un plan de formación, que debe detallar, con una redacción libre por parte de la empresa, las actividades de formación continuada de la empresa, descritas tanto en contenidos<sup>2</sup> como en duración y frecuencia.

En el pliego de condiciones de la Comunidad Autónoma Canaria se hace mención expresa de la obligación de subrogarse en el contrato de los trabajadores que actualmente vienen desempeñando el servicio, en caso de que el nuevo adjudicatario no sea el actual contratista. Esta mención es, sin embargo, redundante, ya que es una obligación bien conocida derivada del convenio del sector.

Algunos de los pliegos, concretamente los de La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha y Castilla León, suponen un mayor nivel de exigencia en infraestructuras, ya que uno de los cometidos del contratista es la creación y gestión de un centro de coordinación de los servicios de emergencia. Desde este centro coordinador se gestionarán y ordenarán las prestaciones del servicio. Estas tareas que requieren una

---

<sup>2</sup> Estos abarcan tanto la actuación técnico sanitaria como la prevención de riesgos laborales, seguridad vial y actuación técnica sobre el vehículo

mayor capacidad de gestión a las empresas licitantes, que se concreta en la exigencia adicional de un plan de operaciones, un plan de coordinación y un plan de comunicaciones (salvo en el caso de la Región de Murcia<sup>3</sup>).

#### Principales exigencias de carácter técnico

- **Personal:** presentación de una memoria de personal de la empresa, presentación de planes de formación continua, cumplimiento de niveles de trabajadores discapacitados.
- En algunos casos, creación y gestión de un **centro de coordinación**, especialmente para el transporte programado.
- La disponibilidad de la **flota de vehículos** puede exigirse en un cierto porcentaje con antelación. En otros casos, se permite la opción de compra del total de la flota.

#### ➤ **Requisitos administrativos de las empresas licitantes**

La tabla 4 se refiere a los requisitos administrativos exigidos a las empresas licitadoras. Todos los pliegos exigen a las empresas la demostración de la existencia de la organización (que puede ser sustituida por la presencia de la empresa en el registro de licitadores), la demostración del poder del representante de la sociedad, la acreditación de estar al corriente de los pagos con las administraciones públicas (Hacienda y Seguridad Social) y la declaración de no incompatibilidad.

La gran mayoría de las comunidades autónomas requieren el pago de una cantidad para hacer frente a los requisitos de publicidad del servicio a contratar, así como el depósito de una fianza a cada uno de los licitadores. Esta fianza, garantía de

<sup>3</sup> El pliego de la Región de Murcia indica que la empresa debe atender tanto a las necesidades derivadas por su propia actividad como a las solicitadas desde el 061, servicio coordinador de emergencias.

que en el caso de resultar contratada la empresa se encargará efectivamente de la prestación del servicio, oscila entre el 0,5% y el 2% del presupuesto licitado, siendo en algunas comunidades autónomas una cantidad fija.

**Tabla 4.** Requisitos administrativos para la licitación

Comunidad Autónoma	Fianza	Norma de calidad
Andalucía	0.5% ppto licitación	
Andalucía	0.5% ppto licitación	
Aragón	0.5% ppto licitación	Si
Asturias	2% ppto. licitación	
Baleares		
Canarias		
Cantabria	0.5% ppto licitación	
Castilla la Mancha	1% ppto licitación	
Castilla-León	0.5% ppto licitación	
Cataluña		
Cataluña	1.500 €	Si
Cataluña		
Extremadura	2% ppto licitación	Si
La Rioja	20.000 €	
Madrid	271.000 €	
Madrid	Importe fijo por lote	
Murcia	2% anualidad	
Navarra	2% ppto licitación	
País Vasco	2% ppto licitación	

Finalmente, tres administraciones (Aragón, Cataluña y Extremadura) exigen una mención de calidad, lo que puede suponer la necesidad de acreditar una norma de calidad reconocida internacionalmente (ISO), o bien una evaluación de la calidad positiva por parte de algún servicio anexo a la administración pública (como es el caso de Cataluña).

### 3. Presupuesto máximo establecido

Los pliegos estudiados corresponden al sistema de *canon o precio fijo*. De este modo, como es sabido, determinan un presupuesto máximo para la prestación independiente del número de servicios que ésta suponga. Normalmente los pliegos señalan la partida en la que se ha consignado dicho importe en los presupuestos generales de la comunidad autónoma de que se trata.

Como excepción, tenemos los pliegos que regulan la contratación de los servicios de transporte con vehículos de soporte vital básico y de soporte vital avanzado en Cataluña, realizada por el SEMSA (Sistema d'Emergencies Mediques S.A.) en enero de 2002. En estos pliegos de condiciones se establece el número esperado de servicios a los que la empresa deberá hacer frente en cada una de las zonas. Si la empresa cubre un número de servicios inferior al previsto, perderá una parte del precio estipulado, ya que el 15% de dicho precio es variable. Sin embargo, si se requieren servicios de transporte en un número superior al previsto, cobrará un porcentaje de dicho exceso<sup>4</sup>. También en estos pliegos de Cataluña se establece una forma de pago variable de un 5% en función del cumplimiento de una serie de criterios de calidad<sup>5</sup>.

El sistema utilizado en Aragón para el transporte programado está a medio camino entre el precio fijo y el pago por servicio. Existe un presupuesto máximo establecido para la prestación, aunque la empresa sólo optaría a percibir esta cantidad si acredita la realización de un número mínimo de servicios. En caso contrario, se opta a otras cantidades en función del número de servicios. Al igual que en Cataluña, un porcentaje del pago está supeditado a determinados objetivos de calidad.

Las tablas 5, 6, 7, 8 y 9 resumen los datos relativos a mensualidad de cada uno de los pliegos, junto al número de habitantes atendidos por los servicios del

<sup>4</sup> Siempre en función del volumen del exceso de servicios

<sup>5</sup> Este criterio introduce una vía de incertidumbre para el empresario, aunque supone una apuesta por la mejora del servicio y, con ello, del sector

adjudicatario<sup>6</sup>, en función de los distintos tipos de prestación. Igualmente, se incluye en ellas lo que podemos denominar “gasto mensual en transporte concertado por habitante” para cada ámbito geográfico<sup>7</sup>. El gasto en transporte concertado es complementado en algunas Comunidades por la prestación de transporte con medios propios de la Administración (EPES en Andalucía, SUMA en Madrid,....)

**Tabla 5.** Pago y gasto por habitante en transporte concertado de los concursos de Soporte Vital Básico

Comunidad	Servicio	Zona	Mensualidad del concurso	Habitantes	Gasto/hab. en transporte concertado	Fecha de inicio
Madrid	SVB	Madrid	541.667 €	5.022.289	0,11 €	ene-04
Canarias	SVB	Gran Canaria Sur	177.065 €	237.425	0,75 €	jul-03
Canarias	SVB	Tenerife Sur	173.943 €	201.832	0,86 €	jul-03
Canarias	SVB	Gran Canaria Norte	172.372 €	145.805	1,18 €	jul-03
Canarias	SVB	Tenerife Norte	145.735 €	243.299	0,60 €	jul-03
Canarias	SVB	La Palma	70.521 €	80.000	0,88 €	jul-03
Canarias	SVB	Gomera	62.683 €	16.812	3,73 €	jul-03
Canarias	SVB	Fuerteventura	48.578 €	36.908	1,32 €	jul-03
Canarias	SVB	Hierro	34.474 €	8.300	4,15 €	jul-03
Canarias	SVB	Lanzarote	20.370 €	75.510	0,27 €	jul-03
Cataluña	SVB	Costa de Ponent	11.771 €	1.301.262	0,01 €	ene-02
Cataluña	SVB	Segriá, Garrigues, Pla d'Urgel, Noguera	9.017 €	194.777	0,05 €	ene-02
Cataluña	SVB	Girona	9.017 €	619.692	0,01 €	ene-02
Cataluña	SVB	Urgell, Segarra y Pla d'Urgell	8.267 €	81.727	0,10 €	ene-02
Cataluña	SVB	Tortosa	8.267 €	72.363	0,11 €	ene-02

Por lo que respecta a los pliegos que regulan únicamente servicios de transporte de soporte vital básico (tabla 5), debemos tener en cuenta la peculiaridad mencionada de Cataluña. El gasto en transporte concertado por habitante es complementado de manera relevante por la prestación pública de SAMUR y SUMA (en Madrid) y de SEMSA (en Cataluña).

<sup>6</sup> Se trata del número de habitantes censados habitualmente en cada uno de los territorios descritos en los concursos. De este modo, no es posible calcular el impacto de la atención a otra población (desplazados, etc...)

<sup>7</sup> El gasto en transporte concertado por habitante se refiere a los concursos estudiados, no pudiéndose excluir la posibilidad de otros concursos que complementen este gasto

La tabla 6 muestra los pagos mensuales máximos previstos por los pliegos que regulan concursos de servicios únicamente de soporte vital avanzado, lo que únicamente sucede en uno de los pliegos de Cataluña. Las mensualidades son bastante similares en los diferentes lotes, aunque tanto la afluencia turística (que incrementa el número potencial de usuarios) como la orografía condicionan, junto con el volumen de población atendida, los precios.

**Tabla 6.** Pago y gasto por habitante en transporte concertado de los concursos de Soporte Vital Avanzado

Comunidad	Servicio	Zona	Mensualidad del concurso	Habitantes	Gasto/hab. en transporte concertado	Fecha de inicio
Cataluña	SVA	Girona	12.771 €	619.692	0,02 €	ene-02
Cataluña	SVA	Centre	12.271 €	1.213.124	0,01 €	ene-02
Cataluña	SVA	Costa de Ponent	11.771 €	1.301.262	0,01 €	ene-02
Cataluña	SVA	Lleida	11.521 €	377.639	0,03 €	ene-02
Cataluña	SVA	Tarragona	11.521 €	654.149	0,02 €	ene-02
Cataluña	SVA	Tortosa	10.767 €	72.363	0,15 €	ene-02

En la tabla 7 podemos observar los precios mensuales que ofrecen las comunidades autónomas que licitan conjuntamente servicios de transporte sanitario con soporte vital básico y con soporte vital avanzado. El mayor pago y gasto por habitante en transporte concertado corresponde a Aragón.

**Tabla 7.** Pago y gasto por habitante en transporte concertado de los concursos conjuntos de Soporte Vital Básico y Avanzado

Comunidad	Servicio	Zona	Mensualidad del concurso	Habitantes	Gasto/hab. en transporte concertado	Fecha de inicio
Aragón	Tte urgente	Aragón	803.987 €	1.230.090	0,65 €	may-04
País Vasco	SVB y SVA	Álava	153.000 €	294.360	0,52 €	oct-02
Navarra	SVB y SVA	Pamplona	53.900 €	225.000	0,24 €	sep-03

La tabla 8 recoge los precios por habitante de cada una de las zonas en las que se saca a concurso la prestación de transporte sanitario programado. Podemos destacar cómo la proporcionalidad entre precio y población es muy similar en los distintos lotes y pliegos, referidos a las Comunidades Autónomas de Madrid, Aragón y Navarra.

**Tabla 8.** Pago y gasto por habitante en transporte concertado de los contratos de transporte programado

Comunidad	Servicio	Zona	Mensualidad del concurso	Habitantes	Gasto/hab. en transporte concertado	Fecha de inicio
Madrid	Tte programado	Áreas VI, VII y VIII	627.180 €	1.338.999	0,47 €	ene-04
Madrid	Tte programado	Áreas IX, X y XI	604.145 €	1.260.926	0,48 €	ene-04
Madrid	Tte programado	Áreas III, IV y V	523.313 €	1.383.071	0,38 €	ene-04
Aragón	Tte. programado	Aragón	508.875 €	1.230.090	0,41 €	may-04
Madrid	Tte programado	Áreas I y II	459.975 €	1.039.293	0,44 €	ene-04
Navarra	Tte programado	Pamplona	102.374 €	225.000	0,45 €	sep-03

Finalmente, la tabla 9 presenta los pagos mensuales máximos previstos en los pliegos que sacan a concurso conjuntamente todos los servicios de transporte sanitario. En este caso, dada la diversa composición interna de los servicios que regula el pliego en cada caso, la comparación de precios no arroja resultados relevantes, más allá del gasto por habitante que realizan las diferentes comunidades en transporte concertado.

**Tabla 9.** Pago y gasto por habitante en transporte concertado  
de los contratos de transporte sanitario

Comunidad	Servicio	Zona	Mensualidad del concurso	Habitantes	Gasto/hab. en transporte concertado	Fecha de inicio
Extremadura	Tte sanitario	Extremadura	1.823.000 €	1.073.904	1,70 €	oct-03
Asturias	Tte sanitario	Asturias	951.560 €	1.073.761	0,89 €	ago-04
Castilla la Mancha	Tte sanitario	Albacete	539.378 €	331.847	1,63 €	sep-02
Cantabria	Tte sanitario	Cantabria	497.677 €	549.690	0,91 €	may-04
La Rioja	Tte sanitario	La Rioja	405.661 €	287.390	1,41 €	sep-02
Andalucía	Tte sanitario	Córdoba, Guadalquivir y Córdoba Sur	284.444 €	318.628	0,89 €	dic-02
Castilla-León	Tte sanitario	Zamora	249.078 €	199.688	1,25 €	jun-01
Murcia	Tte sanitario	Área II	230.416 €	293.420	0,79 €	ene-03
Murcia	Tte sanitario	Área VI	227.082 €	175.701	1,29 €	ene-03
Murcia	Tte sanitario	Área I	165.078 €	492.103	0,34 €	ene-03
Murcia	Tte sanitario	Área III	158.817 €	151.352	1,05 €	ene-03
Murcia	Tte sanitario	Área IV	128.967 €	67.845	1,90 €	ene-03
Andalucía	Tte sanitario	Cabra y Lucena	114.414 €	59.322	1,93 €	dic-02
Murcia	Tte sanitario	Área V	70.619 €	56.134	1,26 €	ene-03

### ➤ Pagos máximos y costes de los servicios

La tabla 10 trata de comparar los pagos de las administraciones con los salarios recogidos por el convenio colectivo nacional para los conductores y técnicos de transporte sanitario. Si bien la referencia al “pago medio por empleado” adolece de algunas inexactitudes<sup>8</sup>, se trata de realizar una primera aproximación que nos permita poner la principal partida de costes en relación con los pagos de la administración.

Para ello, se han utilizado tanto los propios pliegos de condiciones técnicas, que indican el número y categoría profesional de los trabajadores que deben aportar los contratistas para cada tipo de vehículo, como el convenio colectivo del transporte sanitario, que regula el número de horas de trabajo y el salario de cada categoría profesional. En las comunidades autónomas de Madrid, Aragón y Navarra se utilizan las referencias de los convenios autonómicos para el cálculo del número de horas de trabajo.

<sup>8</sup> En primer lugar, todos los empleados computan de igual manera, independientemente de su categoría profesional; asimismo, no se incluyen los empleados que no están directamente dedicados al transporte sanitario, sino a la coordinación de medios u otros servicios auxiliares.

**Tabla 10.** Pagos medios por empleado en los concursos de transporte sanitario

Comunidad	No asist. individual			No asist. Colectiva		SVB	SVA	Mensualidad (act. 2004)*	Conductores	Técnicos	Otros	Total	Pago medio por empleado y año
	8 h	12 h	24 h	8 h	12 h								
Madrid	42	22	42	77	4	4		541.667 €	152	112		265	24.565 €
La Rioja	3	10	10	4	6	6	5	419.239 €	169	44		213	23.675 €
Cantabria	27	15	6	13	5	5	6	497.677 €	207	44	10 <sup>9</sup>	261	22.847 €
Murcia	42	22	42	77	2	2	8+2 <sup>10</sup>	1.005.505 €	499	33	0	532	22.672 €
Navarra							1	54.345 €	18	12		30	21.738 €
Castilla-León	8	6	12	4	1	1	1	264.938 €	128	8	12 <sup>11</sup>	148	21.452 €
Castilla la Mancha	22		22	60	2	2	6	557.432 €	319	32	0	351	19.036 €
País Vasco	6	32	20	16	10	10	8	157.796 €	60	40		100	18.936 €
Asturias								951.560 €	527	112		639	17.869 €
Aragón (prog.) <sup>12</sup>		10	14					508.826 €	144	96		240	16.961 €
Andalucía <sup>13</sup>	3			39	28	28		292.156 €	239	10		249	14.057 €
Andalucía	3			15	9	9		117.516 €	85	10		95	14.907 €

Los costes laborales para la empresa para cada categoría profesional, en función del convenio nacional, son

Conductor (jornada normal): 15.329 €

Ayudante (jornada normal): 13.312 €

<sup>9</sup> La empresa ha de aportar personal facultativo para una la ambulancia psiquiátrica

<sup>10</sup> Dos de las ambulancias de soporte vital avanzado son utilizadas únicamente durante los meses de julio, agosto y septiembre

<sup>11</sup> Se trata de médicos y/o ATS-DUE, según indica el pliego de condiciones, que debe pagar la empresa que presta el servicio

<sup>12</sup> No obstante, en algunos casos, especialmente en el de Aragón, los pliegos sólo hacen referencia a unos requisitos mínimos sobre ambulancias y bases, que deben obligatoriamente ser complementados por las empresas en su propuesta. Esto supone en la práctica la necesidad de utilizar hasta el doble de vehículos de los recogidos en estos mínimos en el pliego, lo que implica un pago medio por empleado y año inferior al recogido en esta tabla.

<sup>13</sup> En los casos de Andalucía, se ha considerado que no se utilizan técnicos en los casos de transporte urgente, dado que no se especifica en el pliego, por lo que podrían ser aportados por la administración

Estudio realizado por: Colabora:



ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



ISICS

Para poder realizar una mejor comparación entre los precios que establece cada uno de los pliegos, vamos a confrontar dichos precios con los costes teóricos de la prestación, calculados apoyándonos en las estimaciones que se detallan en el capítulo dedicado al análisis económico del sector, aunque adaptándolas necesariamente a las particularidades de cada concurso<sup>14</sup>. Es preciso recordar que estas estimaciones no han tenido en cuenta algunos cambios en el entorno que han elevado dichos costes por encima de lo que podía preverse a priori, como es la actual situación de los precios de los combustibles.

Los cálculos realizados para la elaboración de la tabla 11 están basados en estimaciones derivadas de la interpretación de los pliegos y de la aplicación de los convenios colectivos, tanto de ámbito nacional como de otros ámbitos específicos<sup>15</sup>, lo que puede suponer la existencia de pequeñas inexactitudes que, sin embargo, no generan en sí mismas diferencia entre las comunidades autónomas.

Existen importantes diferencias en la relación pagos previstos-cobros estimados entre las distintas comunidades autónomas. Aunque algunas de ellas pueden ser explicadas por determinadas particularidades de algunos pliegos<sup>16</sup>, es necesario reseñar dichas diferencias, que se ponen de manifiesto en mayor medida al comparar las desviaciones porcentuales de los costes estimados frente a los pagos máximos.

---

<sup>14</sup> Los pliegos prevén vehículos de 11 horas, 17 horas, de fines de semana, de verano, de vehículos no asistenciales con dos tripulantes, etc. La tabla 10 muestra el resultado de esta comparación

<sup>15</sup> En concreto, se han utilizado los convenios de Aragón, Navarra y Madrid, con sustanciales mejoras en la retribución frente al convenio nacional.

<sup>16</sup> El pliego de Andalucía permite que los vehículos sean utilizados para otros propósitos diferentes de los establecidos en el contrato mientras que estén disponibles cuando sean requeridos. Otras comunidades autónomas prevén el uso de ambulancias no asistenciales para servicios de urgencias en determinados casos.

**Tabla 11.** Pagos máximos frente a costes teóricos en los pliegos de transporte sanitario

Comunidad	Mensualidad (act. 2004)*	No asist. individual			No asist. Colectiva			SVB	SVA	Coste estimado	Mensualidad (act. 2004)*	Diferencia pago-coste estimado	Desv. sobre el pago (%) <sup>17</sup>
		8 h	12 h	24 h	8 h	12 h	24 h						
La Rioja	419.239 €	3	10	10	4	8	6	5	441.381 €	419.239 €	-22.142 €	-5,28% <sup>18</sup>	
País Vasco	157.796 €						10		175.300 €	157.796 €	-17.504 €	-9,67%	
Madrid	541.667 €		19	16			4		596.155 €	541.667 €	-54.488 €	-10,06%	
Castilla-León	264.938 €	8	6	12	4	8	1	1	295.900 €	264.938 €	-30.962 €	-11,69%	
Cantabria	497.677 €	27	15	6	13	7	5	6	557.597 €	497.677 €	-59.920 €	-12,04%	
Murcia	1.005.505 €	42	22	42	77		9	9	1.159.961 €	1.005.505 €	-154.457 €	-15,36%	
Asturias	951.560 €	6	32	20	16	32	20	8	1.185.560 €	951.560 €	234.000 €	-24,59%	
Navarra	54.345 €						2	1	68.058 €	54.345 €	-13.713 €	-25,23%	
Castilla la Mancha	557.432 €	22		22	60		2	6	752.754 €	557.432 €	-195.322 €	-35,04%	
Andalucía	117.516 €	3			15		9		175.782 €	117.516 €	-58.266 €	-49,58%	
Andalucía <sup>19</sup>	292.156 €	3			39		28		480.017 €	292.156 €	-187.861 €	-64,30%	

\* Las mensualidades se han actualizado a 2004 utilizando una tasa del 2,5% en los casos en que el contrato se inicie antes de dicho año

### COSTES MENSUALES ESTIMADOS (CONVENIO NACIONAL):

Vehículo de SVA 24 horas: 17.664 €

Ambulancia no asistencial individual 8 horas: 4.658 €

Ambulancia no asistencial individual 24 horas: 9.857 €

Ambulancia no asistencial colectiva 12 horas: 6.215 €

Vehículo de SVB 24 horas: 17.530 €

Ambulancia no asistencial individual 12 horas: 5.991 €

Ambulancia no asistencial colectiva 8 horas: 4.873 €

(Los costes estimados incluyen un 5% de beneficio industrial)

<sup>17</sup> Una cifra negativa supone que los costes estimados superan a los pagos máximos

<sup>18</sup> La rentabilidad considerada para calcular los costes de las empresas es de un 5%. Esto supone que en el mejor de los casos (La Rioja), dicha rentabilidad es inferior al desfase entre los pagos previstos por los concursos y los costes de las empresas.

<sup>19</sup> En los pliegos de Andalucía se ha considerado que las ambulancias de soporte vital básico no exigen técnico de transporte sanitario ni ayudante. De igual modo, en los pliegos de Andalucía se indica que los vehículos deben estar disponibles para su utilización, aunque se permite su uso para otras tareas

Estudio realizado por: Colabora:



ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



ISICS

## 4. La adjudicación de los contratos

### ➤ Criterios de adjudicación

Una vez presentadas las ofertas, las administraciones proceden a su valoración siguiendo un conjunto de criterios definidos de antemano. La tabla 12 resume los criterios de adjudicación de los contratos en cada uno de los pliegos, donde se han diferenciado diversos apartados: vehículos, coordinación y despliegue, personal, gestión, mejoras, oferta económica, empresa y otros.

**Tabla 12.** Criterios de adjudicación de los contratos de transporte sanitario

Comunidad Autónoma	Vehículos	Coordinación y despliegue	Personal	Gestión	Mejoras	Oferta económica	Empresa	Otros	TOTAL
Andalucía	35	0	15	34	0	14	2	0	100
Andalucía	35	0	15	34	0	14	2	0	100
Aragón (urg)	15	10	15	5	40	15	0	0	100
Aragón (prog)	45	20			15	20			100
Asturias	40	20	10		20	10			100
Canarias	30	0	10	15	10	15	20	0	100
Cantabria	20	10	20	5	10	30	0	5	100
Castilla la Mancha	46	32	8	0	0	14	0	0	100
Castilla-León	20	45	15	0	0	20	0	0	100
Cataluña	0	45	0	0	15	40	0	0	100
Extremadura	20	48	0	8	4	20	0	0	100
La Rioja	18	35	12	10	0	25	0	0	100
Madrid	37	0	20	0	33	10	0	0	100
Madrid	32	0	34	0	24	10	0	0	100
Murcia	36	36	10	0	0	18	0	0	100
Navarra	0	58	0	0	0	40	0	2	100
Navarra	0	29	0	0	29	40	0	2	100
País Vasco	26	2	0	62	0	10	0	0	100
<b>MEDIA</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>100</b>

Los pliegos de Cataluña referidos a soporte vital básico y soporte vital avanzado no utilizan un sistema de puntos, sino la valoración de un conjunto de aspectos técnicos y económicos que no aparecen expresamente ponderados: las circunstancias de la oferta, las especificaciones técnicas, la experiencia acreditada, las referencias, la capacidad técnica y económica de la empresa, las personas y medios a utilizar y el propio precio de la oferta.

Los aspectos que reciben una mayor ponderación en la mayoría de los pliegos son los relativos a los vehículos, la coordinación y el despliegue de medios y la oferta económica.

### ➤ Aspectos relativos a la flota de vehículos

La tabla 13 desglosa las valoraciones relativas a la flota de vehículos, el principal criterio en promedio para los diversos concursos, siendo clave para la adjudicación en algunas comunidades autónomas. De estos aspectos, el más puntuado es la oferta por parte de la empresa de un parque móvil que supere las exigencias mínimas del concurso, valorándose cada vehículo adicional hasta un determinado límite.

**Tabla 13.** Criterios de valoración referentes a los vehículos

Comunidad Autónoma	Número de vehículos	Antigüedad de los vehículos	Mejoras en los vehículos	TOTAL
Castilla la Mancha	22	12	12	46
Aragón (prog)	35		10	45
Asturias	20	20		40
Madrid	30		7	37
Murcia	10	20	6	36
Andalucía	21	9	5	35
Andalucía	21	9	5	35
Madrid	25		7	32
Canarias	15	15		30
País Vasco		10	16	26
Extremadura			20	20
Castilla-León		15	5	20
Cantabria		20		20
La Rioja	6	6	6	18
Aragón		10	5	15
Navarra				
Navarra				

Estudio realizado por: Colabora:

Asimismo, la antigüedad del parque móvil es un aspecto relevante en algunos pliegos, utilizando un baremo de puntuación en función de la antigüedad media de los vehículos, con diferentes escalones<sup>20</sup>. Finalmente, en diversas comunidades autónomas existe la posibilidad de lograr una mayor puntuación en función del equipamiento de las ambulancias. Todas estas medidas parecen encaminadas a potenciar un servicio de mayor calidad para el usuario, aunque pueden elevar los costes del servicio.

### ➤ Aspectos relativos a la planificación del servicio

La tabla 14 muestra los diferentes aspectos susceptibles de valoración relativos al despliegue de medios y los planes operativos y de coordinación. No todas las administraciones valoran estos aspectos ya que, en algunos de los casos, no son responsabilidad de la empresa adjudicataria. No obstante, las comunidades autónomas que delegan buena parte del diseño de la prestación del servicio en las empresas valoran de forma importante todo lo relacionado con la coordinación y despliegue de medios.

Los diferentes conceptos que se han englobado en esta categoría son el plan de coordinación<sup>21</sup>; el despliegue de medios, que suele referirse a la ubicación física de los distintos elementos del contrato, especialmente las bases de ambulancias; el plan operativo, que describe el diseño que la empresa hace de la propia prestación del servicio; y el plan de comunicaciones, relativo a los dispositivos que permitirán la organización de los vehículos desde el centro de coordinación.

Todos estos elementos de planificación, especialmente la elaboración de un plan de coordinación, requieren de la empresa una mayor capacidad de gestión<sup>22</sup>, así como un mayor control sobre la prestación de la que es responsable, lo que parece un camino hacia el incremento de la calidad y el valor de los servicios.

---

<sup>20</sup> Algunos de los pliegos, como Madrid, La Rioja o Baleares, no otorgan puntuación en función de la antigüedad de la flota, aunque exigen una fecha de matriculación máxima.

<sup>21</sup> Que en algunos casos hace referencia a la disposición de un centro de coordinación

<sup>22</sup> La definición de cada uno de estos elementos no es la misma en los distintos pliegos, por lo que algunos incluyen dentro del “plan de coordinación” lo que otros ubican dentro del “despliegue de medios”

**Tabla 14.** Criterios de valoración referentes a la planificación del servicio

Comunidad Autónoma	Plan de coordinación	Despliegue de medios	Plan Operativo	Sistema de comunicaciones	Coordinación y despliegue de medios
Navarra		13	45		58
Extremadura	10	25	5	8	48
Castilla-León		25		20	45
Cataluña			45		45
Murcia	12	24			36
La Rioja		20		15	35
Castilla la Mancha	12	20			32
Navarra		14	15		29
Aragón (prog)				20	20
Asturias			20		20
Cantabria	10				10
Aragón				10	10
País Vasco				2	2
Canarias					0
Madrid					0
Madrid					0
Andalucía					0
Andalucía					0

### ➤ Aspectos relativos a la oferta económica

Por lo que se refiere a la valoración de la oferta económica, recogida en la tabla 15, hemos de tener en cuenta tanto los puntos otorgados en función de la oferta realizada como la presunción de temeridad de algunas propuestas, que trata de evitar ofertas desproporcionadas que pueden poner en peligro a las empresas. Dicha presunción es una cantidad fija en la mayoría de los pliegos, aunque algunos la fijan en función de la media de las ofertas presentadas.

Algunas comunidades autónomas otorgan una valoración determinada por cada punto porcentual de rebaja sobre el presupuesto máximo especificado (Castilla La Mancha, Canarias, La Rioja, Murcia y Euskadi), poniendo un precio mínimo a las empresas por debajo del cual no obtienen ventaja alguna en la adjudicación, con el fin

de evitar ofertas temerarias<sup>23</sup>. En otras comunidades autónomas la puntuación de la oferta económica depende de la comparación con la oferta más baja (Navarra, Extremadura, Andalucía, Asturias y Aragón), fomentando la competencia en precios entre los oferentes. Finalmente, algunos de los pliegos (Cataluña, Cantabria, Madrid) no establecen un baremo para la valoración de este criterio.

**Tabla 15.** Valoración de la oferta económica y presunción de temeridad

Comunidad Autónoma	Oferta económica	Presunción de temeridad
Cataluña	40	No existe
Navarra	40	No existe
Navarra	40	No existe
Cantabria	30	No existe
La Rioja	25	En función de las propuestas
Extremadura	20	En función de las propuestas
Castilla-León	20	No existe
Aragón (prog)	20	No existe
Murcia	18	94% presupuesto
Canarias	15	Existe un precio mínimo
Aragón	15	No existe
Andalucía	14	90% presupuesto
Andalucía	14	90% presupuesto
Castilla la Mancha	14	93% presupuesto
Asturias	10	No existe
Madrid	10	No existe
Madrid	10	No existe
País Vasco	10	Existe un precio mínimo

### ➤ Otros aspectos

Menos relevantes que los anteriores son los criterios referidos al personal, la gestión o las mejoras (diferentes de vehículos y personal) que las empresas puedan plantear. De estos tres criterios únicamente los aspectos relativos al personal de las empresas contratistas es recogido en una mayoría de los contratos. El análisis de la gestión (dentro del cual se considera el control de la calidad) o las mejoras adicionales son valorados en menos de la mitad de los pliegos analizados.

<sup>23</sup> Algunos pliegos valoran positivamente rebajas de hasta el 25% sobre el presupuesto inicial

**Tabla 16.** Valoración de los aspectos relativos al personal de la empresa

Comunidad Autónoma	Estabilidad en empleo	Selección personal	Formación personal	Mejoras personal	Personal
Madrid	20			14	34
Madrid	20				20
Cantabria		20			20
Castilla-León			15		15
Andalucía			15		15
Andalucía			15		15
Aragón		10	5		15
La Rioja			12		12
Asturias			10		10
Canarias			10		10
Murcia			10		10
Castilla la Mancha			8		8
Extremadura					0
Cataluña					0
Cataluña					0
Cataluña					0
País Vasco					0
Navarra					0
Navarra					0

La tabla 16 resume los diferentes aspectos que valoran los concursos en relación con el personal de la empresa licitante. Muchas de las administraciones no valoran los aspectos relativos a la plantilla de la empresa, limitándose en algunos de los casos a establecer las necesidades mínimas tanto en número como en formación de dicho personal. La formación del personal encargado del servicio, tanto anterior a la contratación como mediante un plan de formación continua que debe ser presentado en el concurso, es el aspecto más valorado por la mayor parte de los concursos. La orientación general de la valoración del personal parece estar relacionada con la calidad de los servicios.

La tabla 17 plantea los criterios de gestión que son valorados en los diferentes concursos, que no están presentes en la mayor parte de los pliegos<sup>24</sup>. Los aspectos que

<sup>24</sup> Aun cuando el caso de Euskadi, en el que la gestión aparece como el criterio predominante, parece muy diferente de los demás, no lo es tanto si tenemos en cuenta que dentro de este epígrafe se incluyen aspectos relativos a los vehículos, al personal o a la coordinación, además de criterios propiamente

otorgan puntuación son variados, yendo desde la gestión de la calidad hasta la disponibilidad de un adecuado sistema de reclamaciones o de determinado equipamiento.

**Tabla 17.** Valoración de los aspectos relativos a la gestión de la empresa

Comunidad Autónoma	Plan de calidad	Normas de calidad	Sistema de reclamaciones	Dispositivo de gestión	Equipamiento	Gestión
País Vasco				50	12	62
Andalucía				34		34
Andalucía				34		34
Extremadura		4	4		10	18
Canarias	15					15
La Rioja			10			10
Cantabria	5					5
Aragón	5					5
Castilla-León						0
Cataluña						0
Cataluña						0
Cataluña						0
Madrid						0
Madrid						0
Murcia						0
Castilla la Mancha						0
Navarra						0
Navarra						0

Algunos de los pliegos valoran la oferta de condiciones superiores a las mínimas recogidas en los pliegos, lo que debe redundar en un mejor servicio a los usuarios. La tabla 18 recoge estas mejoras, excluyendo la que podríamos llamar “mejora en vehículos”, analizada anteriormente en relación a la flota de la empresa.

Finalmente podemos encontrar particularidades de algunas administraciones, que van desde una alta valoración de la experiencia en la prestación (Canarias) o el apoyo a las cooperativas (Andalucía) hasta una relación de buenas prácticas laborales (Navarra) o la presentación de un plan de mejora de la imagen del servicio (Cantabria).

pertenecientes a la gestión empresarial. También es genérica la referencia al dispositivo de gestión que hace Andalucía en sus pliegos

Estudio realizado por: Colabora:

**Tabla 18.** Valoración de las mejoras sobre las condiciones mínimas establecidas por los pliegos

Comunidad Autónoma	Mejoras tecnológicas	Mejoras geográficas	Mejoras horarias	Mejoras mantenimiento	Recursos para riesgos	Mejoras
Aragón		10	10	5	15	40
Madrid	10		23			33
Navarra					29	29
Madrid	3		21			24
Asturias	20					20
Aragón (prog)			10	5		15
Cataluña		15				15
Canarias				10		10
Cantabria			10			10
Extremadura					4	4
Castilla-León						0
La Rioja						0
Cataluña						0
Cataluña						0
Andalucía						0
Andalucía						0
Murcia						0
Castilla la Mancha						0
País Vasco						0
Navarra						0

### Criterios de valoración

- Los principales criterios de valoración de las ofertas son, en este orden, los referentes a los **vehículos**, la **oferta económica** y la **coordinación y el despliegue de medios**
- En relación con **los vehículos**, se valora muy especialmente la puesta a disposición del servicio un número de vehículos mayor del exigido en el pliego de condiciones
- El plan de operaciones y el despliegue de medios son los elementos relativos a la **gestión del servicio** valorados con más frecuencia
- La **oferta económica** se valora en bastantes casos por comparación con la oferta más baja, que obtiene la mejor puntuación; en otras ocasiones, existen baremos previos, e incluso presunciones de temeridad para ofertas con precios muy reducidos.

## 5. Incumplimientos y sanciones

No podemos concluir el análisis de las condiciones económicas de los pliegos de transporte sanitario sin estudiar la relación de incumplimientos y las sanciones previstas para estos hechos, cuya descripción y especificación ocupa una parte importante de cada uno de los pliegos. En caso de incumplimientos reiterados o excepcionalmente graves, las administraciones consideran en todos los pliegos la posibilidad de rescisión de los contratos. Adicionalmente existe un catálogo de incumplimientos minuciosamente detallado cuyas consecuencias son meramente pecuniarias, ya que suponen una reducción en el cobro por parte de la empresa sancionada<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> A esto debemos sumar la existencia de un 5% variable en función de la calidad en los pliegos de Cataluña que dependen del SEMSA, con efectos similares a las sanciones sin serlo propiamente.

## ➤ Hechos objeto de sanción

Podemos considerar que existen tres grandes tipos de incumplimientos recogidos en los distintos pliegos: los relacionados con el servicio de transporte sanitario, los relacionados con la inspección y ordenación del servicio y las contravenciones de leyes de carácter general.

Entre los posibles incumplimientos del servicio de transporte sanitario suelen detallarse, además de la referencia genérica a la contravención de las normas de transporte sanitario y el propio pliego de condiciones, la mala calidad de los servicios (tanto técnica como de trato al paciente); la utilización de los medios de transporte para servicios no sanitarios; la utilización de vehículos inadecuados; la prestación por parte de personal no cualificado; la prolongación de las esperas y demoras; cobrar el traslado a los usuarios indebidamente; la utilización de documentos, material y/o equipos que pertenecen a la administración sin permiso específico; la negativa injustificada a la prestación de un servicio; la desviación indebida de pacientes a otros servicios de salud públicos o privados; y el traslado de varios pacientes en una ambulancias individual.

Por lo que se refiere al incumplimiento de las normas de control, es frecuente que se especifiquen como causas de sanción la no aportación de los indicadores y documentación requerida en el concierto, o la alteración de dicha documentación; el incumplimiento de las normas de coordinación dictadas por la administración correspondiente; la obstrucción de la inspección; la demora o incumplimiento en la presentación de informes; la utilización inadecuada de los vehículos (utilizar para transporte programado vehículos de emergencia o UVI Móvil); no comunicar a la administración modificaciones en el parque de vehículos; o alteraciones injustificadas de ruta.

Finalmente, se describen una serie de infracciones contra leyes de carácter general, como son el incumplimiento de la legislación sobre incompatibilidades, sobre seguridad e higiene, de las normas de Seguridad Social, de las obligaciones tributarias y de la ley general de sanidad; la falta de respeto al paciente; el trato discriminatorio al

paciente; o la falta de información a los pacientes sobre la normativa sobre utilización del transporte sanitario.

A pesar de la minuciosidad del catálogo de potenciales incumplimientos por parte de las empresas contratantes, éste sólo recoge algunas de las posibles causas de sanción puesto que, como ya se ha señalado, las empresas contratadas también pueden ser sancionadas por su actuación en relación con normas de carácter general. Hay que señalar, además, que los pliegos de condiciones técnicas son especialmente prolijos en la descripción de los elementos de que debe disponer cada uno de los vehículos, lo que implica un número elevado de aspectos a controlar por parte de las empresas de transporte sanitario.

### ➤ **Valor económico de las sanciones**

En algunos de los casos (Madrid y Euskadi) cada infracción descrita incluye la sanción que le corresponde, indicando en algunos casos si se trata de sanciones relacionadas con reiteraciones en la conducta por parte de la empresa. Sin embargo, en la mayoría de los pliegos los incumplimientos son calificados de leves, graves o muy graves en función del perjuicio económico que generen a la administración, así como del daño que puedan ocasionar a la salud de los pacientes.

La tabla 19 compara las sanciones establecidas para incumplimientos leves graves y muy graves en algunos de los casos en que se utiliza esta clasificación con el pago mensual máximo por el servicio prestado. La comparación pone de manifiesto que una sola sanción grave supone en todos los casos una merma porcentualmente severa en el pago mensual.

**Tabla 19.** Sanciones económicas por incumplimiento<sup>26</sup> y pagos mensuales

Comunidad Autónoma	Objeto del contrato	Leve	Grave	Muy grave	Mensualidad	Nº vehículos	Pago por vehículo
Andalucía	Tte Sanitario				104.879,14 €	27	4.352 €
Andalucía	Tte Sanitario				260.741,08 €	70	4.174 €
Aragón <sup>27</sup>	Tte no urgente	1.500 €	4.000 €	8.000 €	508.826,00 €	34	19.570 €
Asturias	Tte. Sanitario	1.440 €	3.600 €	7.200 €	951.560,00 €	134	7.101 €
Cantabria	Tte Sanitario	1.200 €	3.000 €	6.000 €	497.677,40 €	79	6.300 €
Castilla la Mancha	Tte Sanitario	1.200 €	3.000 €	6.000 €	539.378,31 €	112	4.977 €
Castilla-León	Tte Sanitario	1.200 €	3.000 €	6.000 €	249.077,81 €	40	6.623 €
La Rioja	Tte Sanitario	1.500 €	4.500 €	12.000 €	405.661,22 €	46	9.114 €
Madrid	Tte Urgente				541.666,67 €	39	13.889 €
Murcia	Tte Sanitario	1.500 €	4.500 €	12.000 €	980.979,84 €	183	5.495 €
Navarra	Tte Urgente		10% cada uno	20% cada uno	161.700,00 €	3	18.115 €
País Vasco	Tte Urgente	600 €		6.000 €	153.000,00 €	10	15.780 €

<sup>26</sup> Las sanciones corresponden a incumplimientos individuales, que tengan lugar una única vez en un solo vehículo, en un único elemento del material, etc...

<sup>27</sup> Es preciso poner nuevamente de manifiesto como en algunos de los concursos, especialmente el de Aragón, el número de vehículos detallado es un mínimo que ha de ser ampliamente complementado por la empresa adjudicataria, resultando por tanto un pago por vehículo notablemente inferior al recogido en la tabla que depende del número de vehículos real que se utilizan.

### Incumplimientos y sanciones

- El catálogo de incumplimientos es **amplio** en los pliegos de condiciones, que podemos clasificar en tres grandes capítulos: **relativos al servicio de transporte**, **relativos a la inspección y ordenación del servicio** y **relativos a normativas de carácter general**.
- El nivel de detalle de algunos pliegos supone un número potencialmente elevado de objetos de incumplimiento.
- Las sanciones están relacionadas en la mayor parte de los casos con la calificación **de leve, grave o muy grave** del incumplimiento. Dicha calificación depende de los daños ocasionados a los pacientes o al servicio de salud correspondiente
- El importe de una única **sanción muy grave puede ser superior al pago mensual** por un vehículo. El importe de un **sanción grave suele ser superior al 50% del pago mensual** por vehículo

## 6. Las condiciones técnicas

El análisis económico de los pliegos que regulan los concursos de servicios de transporte sanitario nos ha aproximado a la realidad del sector, en la medida en que éstos pueden condicionar la estructura de los activos y financiera de las empresas dedicadas al transporte sanitario.

La descripción de las condiciones y requerimientos técnicos establecidos para diferentes concursos supone el complemento necesario a esta visión, así como un aspecto irrenunciable para este Libro Blanco. Su estudio nos permite conocer el verdadero contenido operativo de la prestación en cada una de las Comunidades Autónomas, así como las necesidades de medios e instrumentos de gestión que tienen las empresas de transporte sanitario.

El estudio de las condiciones técnicas se ha desarrollado de manera paralela al estudio de las condiciones económicas y administrativas, si bien se han agrupado las informaciones de distintos pliegos referidos a cada comunidad autónoma<sup>28</sup>. Con el fin de alcanzar un mayor grado de precisión, en algunas comunidades autónomas se ha estudiado la normativa que regula con carácter general la prestación de servicios de transporte sanitario.

### ➤ **Ámbito de los servicios**

En la determinación de las condiciones técnicas de los concursos, los pliegos estudiados comienzan con una definición tanto de los diferentes servicios de transporte sanitario como de los tipos de vehículos necesarios para realizar las prestaciones. Se

---

<sup>28</sup> Salvo excepciones, un mismo tipo de transporte tiene los mismos requisitos técnicos en todo el territorio de la comunidad autónoma.

trata de descripciones comunes, todas ellas bien conocidas en el sector<sup>29</sup>. Igualmente, se detalla el ámbito geográfico en el que se enmarca la prestación en cada caso.

Según se puso de manifiesto en el análisis económico de los pliegos, el ámbito de los servicios regulados por los concursos es muy diverso, si bien todavía son mayoría los concursos referidos al conjunto de servicios de transporte sanitario en una determinada zona. La tabla 1 recoge los diversos servicios regulados en cada comunidad autónoma por los pliegos que han sido objeto de estudio.

**Tabla 1.** Servicios regulados por los pliegos analizados

COMUNIDAD AUTÓNOMA	TIPO DE VEHÍCULOS	
	ASISTENCIALES	NO ASISTENCIALES
<b>ANDALUCÍA</b>	Soporte Vital Básico	Individual o Colectiva
<b>ARAGÓN</b>	Soporte Vital Avanzado	Individual
<b>ASTURIAS</b>	Soporte Vital Básico	Colectiva
	Soporte Vital Avanzado	Individual
<b>CANARIAS</b>	Soporte Vital Básico	Colectiva
	Soporte Vital Avanzado	Individual
<b>CANTABRIA</b>	Soporte Vital Básico	Colectiva
	Transporte psiquiátrico	
<b>CASTILLA LA MANCHA</b>	Soporte Vital Avanzado	Individual
	Soporte Vital Básico	Colectiva
<b>CASTILLA LEÓN</b>	Soporte Vital Avanzado	Ambulancias todo terreno
		Individual
<b>CATALUÑA</b>	Soporte Vital Avanzado	Colectiva
		Individual
<b>EUSKADI</b>	Soporte Vital Básico	Colectiva
<b>EXTREMADURA</b>	Soporte Vital Avanzado	Transporte urgente zonas básicas de salud
<b>ISLAS BALEARES</b>	Soporte Vital Avanzado	Transporte de personal sanitario
		Colectiva
<b>LA RIOJA</b>	Soporte Vital Avanzado	Individual
		Colectiva
<b>MADRID</b>	Soporte Vital Básico	Individual
<b>MURCIA</b>	Soporte Vital Avanzado	Individual
		Colectiva
<b>NAVARRA</b>	Soporte Vital Avanzado	Individual
	Soporte Vital Básico	Colectiva
	Transporte psiquiátrico	

<sup>29</sup> Como única particularidad, Galicia detalla en su normativa, si bien no en los pliegos, qué servicios de transporte no corresponden al Servicio Gallego de Salud y corren, de este modo, por cuenta del usuario.

## ➤ Grado de responsabilidad en la gestión del servicio

La prueba de la solvencia técnica de las empresas de transporte sanitario constituye, según se indicó, un requisito imprescindible para poder concursar. Las diferentes formas de probar la solvencia técnica guardan una estrecha relación con el papel que las empresas de transporte sanitario van a desempeñar en la prestación.

La tabla 2 relaciona la exigencia de un centro coordinador con las funciones y dependencia que éste va a tener en cada comunidad autónoma. La nota común a todos los pliegos es la subordinación al centro de coordinación de emergencias de la comunidad autónoma para los traslados que requieren soporte vital básico o soporte vital avanzado. Sin embargo, algunos de los pliegos que regulan la prestación de todos los servicios de transporte sanitario exigen la disponibilidad de un centro de coordinación, encargado de la gestión del servicio de transporte programado, aunque nuevamente subordinado al centro coordinador de urgencias para soporte vital básico y avanzado. Es el caso de Murcia, Extremadura, Castilla La Mancha, Aragón, Castilla León y La Rioja<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> En algunos de los casos, como el de Murcia, no está claramente detallado si las empresas pueden tener cierta responsabilidad de coordinar servicios de urgencias, aun cuando, en todo caso, esa responsabilidad no sería exclusiva

**Tabla 2.** Exigencia y funciones del centro coordinador

COMUNIDAD	SERVICIOS REGULADOS	EXIGENCIA DE UN CENTRO COORDINADOR	FUNCIONES DEL CENTRO COORDINADOR
<b>ANDALUCÍA</b>	Transporte sanitario	No	Subordinación al Centro Coordinador del Servicio Andaluz de Salud
<b>ARAGÓN</b>	Transporte sanitario no urgente	Sí	El centro coordinador planifica y activa los medios materiales y humanos
<b>ARAGÓN</b>	Transporte sanitario urgente	No	Subordinación al Centro Coordinador del Servicio de Salud de Aragón
<b>ASTURIAS</b>	Transporte sanitario	No	El centro coordinador del SAMU coordina las urgencias
<b>CANARIAS</b>	Soporte vital básico	No	El 112 se encarga, delegado por el GSC
<b>CANTABRIA</b>	Transporte sanitario	No	Dependencia absoluta del 061
<b>CASTILLA LA MANCHA</b>	Transporte sanitario	Sí	Se requiere un centro coordinador de sus vehículos, subordinado al 112 en urgencias
<b>CASTILLA LEÓN</b>	Transporte sanitario	Sí	Se exige disponer de él, aunque no se detallan sus medios
<b>CATALUÑA</b>	Transporte sanitario	No	Subordinación al SEMSA en urgencias
<b>EUSKADI</b>	Soporte vital básico	No	Dependencia del centro coordinador de la Dirección de emergencias del Servicio vasco de salud
<b>EXTREMADURA</b>	Transporte sanitario	Sí	Se requiere un centro coordinador subordinado al 112 en urgencias
<b>ISLAS BALEARES</b>	Transporte sanitario	No	Dependencia absoluta del 061
<b>LA RIOJA</b>	Transporte sanitario	Sí	Supeditado al servicio de coordinación de La Rioja en emergencias
<b>MADRID</b>	Soporte vital básico y transporte programado	No	Totalmente subordinado a SUMMA 112 en urgencias
<b>MURCIA</b>	Transporte sanitario	Sí	Se exige disponer de él, aunque no se detallan sus medios. Debe atender las necesidades del 112
<b>NAVARRA</b>	Transporte sanitario	No	Subordinación al 112 en urgencias

En otros pliegos, por el contrario, los centros de coordinación de los servicios de salud han asumido la responsabilidad de coordinar también la prestación de servicios de transporte programado, siendo las empresas adjudicatarias responsables del adecuado mantenimiento de los sistemas de comunicación que los propios pliegos ponen de manifiesto. La tabla 3 recoge los contenidos especificados en los pliegos para los denominados “plan de coordinación” (o “plan de comunicaciones”) y “plan operativo” (o “plan funcional”), permitiéndonos profundizar aún más en este hecho.

Como podemos ver, existen dos niveles de diseño de la prestación. Por una parte, en las comunidades autónomas de La Rioja, Aragón<sup>31</sup>, Extremadura, Murcia, Castilla La Mancha y Castilla León, las empresas adjudicatarias tienen una amplia responsabilidad, que incluye desde la coordinación del servicio de transporte programado al diseño de su propio despliegue de medios e incluso la medición de sus propios estándares de servicio. La capacidad de gestión necesaria para atender esta prestación es relativamente importante.

En el resto de los casos, ya sea porque se trata de servicios de transporte urgente y de emergencias, o incluso en el caso de servicios de transporte programado, la mayor parte del peso de la gestión del servicio recae en los centros coordinadores y medios del servicio de salud de la correspondiente comunidad autónoma. Este segundo modelo exonera prácticamente de responsabilidades de gestión a las empresas adjudicatarias, aunque limita su capacidad de añadir valor al servicio de transporte sanitario.

---

<sup>31</sup> En el caso del transporte programado

**Tabla 3.** Plan de coordinación/comunicación y plan operativo/funcional

COMUNIDAD	SERVICIOS REGULADOS	PLAN DE COORDINACIÓN	PLAN OPERATIVO
<b>ANDALUCÍA</b>	Transporte sanitario	Se requiere disponer de medios de telecomunicación directa con el CC del SAS	Modo de acceso al servicio Ambulancias de reserva Instalaciones de mantenimiento y reparación de la flota
<b>ARAGÓN</b>	Transporte sanitario no urgente	Los servicios provinciales de salud y consumo deben tener información directa	Normas y directrices de la unidad responsable del transporte sanitario no urgente del servicio provincial de salud y consumo
<b>ARAGÓN</b>	Transporte sanitario urgente	Subordinación al CC de Aragón a través de GPRS	Subordinación al CC de Aragón
<b>ASTURIAS</b>	Transporte sanitario	No se especifica su contenido ni su necesidad	No se exige un plan. Se permite libertad supeditada a una serie de normas en transporte no urgente. Se supedita plenamente al SAMU en urgencias
<b>CANARIAS</b>	SopORTE vital básico	Subordinación al CC del GSC	Subordinación al CC del GSC
<b>CANTABRIA</b>	Transporte sanitario	Medios de comunicación a disposición del SCS	Detalle plenamente indicado en el pliego y subordinado al 061
<b>CASTILLA LA MANCHA</b>	Transporte sanitario	Locales, instalaciones, equipos y SW Organización y RRHH de esta función Programación logística de rutas y gestión Monitorización de tiempos de respuesta	Parques de estacionamiento Otros vehículos y medidas de apoyo Locales de at. al público Despliegue de medios Planes de enlace y refuerzo con público y privados Personal adscrito a la prestación del servicio Otros datos útiles
<b>CASTILLA LEÓN</b>	Transporte sanitario	No se especifica su contenido	No se especifica su contenido
<b>CATALUÑA</b>	Transporte sanitario	Medios de comunicaciones subordinados al SEMSA	No se detalla
<b>EUSKADI</b>	SopORTE vital básico	No se especifica su contenido	No se especifica su contenido
<b>EXTREMADURA</b>	Transporte sanitario	Locales, instalaciones, equipos y SW Organización y RRHH de esta función Sistemas de comunicación Otros Preparado para 3000 servicios diarios	Parques de estacionamiento Otros vehículos y medidas de apoyo Locales de at. Al público Despliegue de medios Planes de enlace y refuerzo con medios públicos y privados

COMUNIDAD	SERVICIOS REGULADOS	PLAN DE COORDINACIÓN	PLAN OPERATIVO
<b>ISLAS BALEARES</b>	Transporte sanitario	Detalle plenamente indicado en el pliego y subordinado al 061	Detalle plenamente indicado en el pliego y subordinado al 061
<b>LA RIOJA</b>	Transporte sanitario	Locales, instalaciones, equipos y SW Organización y RRHH de esta función Sistemas de comunicación Otros Al menos un centro coordinador en la comunidad de La Rioja	Parques de estacionamiento Otros vehículos y medidas de apoyo Locales de at. al público Despliegue de medios Planes de enlace y refuerzo con medios públicos y privados Otros datos útiles
<b>MADRID</b>	Soporte vital básico y transporte programado	Plenamente supeditado al 112, sólo hay que disponer de medios que faciliten la comunicación	Localización de las bases Distribución de los vehículos en las bases Sistema y medios de coordinación de vehículos
<b>MURCIA</b>	Transporte sanitario	Locales, instalaciones, equipos y SW Organización y RRHH de esta función Sistemas de comunicación Otros Al menos uno por área sanitaria, ubicado en la cabecera de zona	Parques de estacionamiento Otros vehículos y medidas de apoyo Locales de at. al público Despliegue de medios Planes de enlace y refuerzo con medios públicos y privados Otros datos útiles
<b>NAVARRA</b>	Transporte sanitario	No aparece claramente especificado	Existen restricciones mínimas planteadas en el pliego Se exige un plan de ordenación del servicio, que incluye los medios materiales, los sistemas de comunicación, el emplazamiento de las bases de permanencia y otros

Estudio realizado por: Colabora:



ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



ISICS

## 7. Aspectos relativos al personal y a la operativa

### ➤ Requisitos referentes al personal

La definición del personal requerido para la prestación de los servicios de transporte sanitario y su formación supone también un aspecto importante en los pliegos de condiciones técnicas. La dotación prevista para cada tipo de vehículo no es uniforme en las diferentes comunidades autónomas, como pone de manifiesto la tabla 4.

El personal facultativo, máximo responsable del servicio en urgencias y emergencias, es aportado en la mayor parte de los casos por el servicio de salud de la comunidad autónoma. En algunos casos se prevé la inclusión en la dotación de los vehículos de médicos en periodo de formación específica. Sólo en dos pliegos de manera excepcional<sup>32</sup> (La Rioja y Cataluña) y en uno con carácter general (Castilla León) corresponde a la empresa aportar personal facultativo necesario para la prestación del servicio de soporte vital avanzado o soporte vital básico.

El conductor es, lógicamente, una pieza necesaria en la dotación todo tipo de vehículos, tanto asistenciales como no asistenciales. En los vehículos asistenciales se requiere, además, un ayudante, al que los pliegos se refieren mediante cuatro denominaciones distintas, como son las de camillero, auxiliar, ayudante y técnico de transporte sanitario. Este ayudante no es exigido en ninguno de los pliegos analizados para los vehículos de transporte colectivo. Por lo que se refiere al transporte individual en vehículos no asistenciales, si bien en algunos casos se exige la presencia de este ayudante, parece más frecuente remitir a su presencia “cuando el servicio lo requiera”<sup>33</sup>

<sup>32</sup> En ambos casos, el personal facultativo de una de las ambulancias de Soporte vital avanzado debe ser aportado por la empresa adjudicataria

<sup>33</sup> Existen algunos matices diferenciadores en este punto entre los distintos pliegos. Así, mientras que algunas comunidades obligan a la presencia del ayudante “salvo que no sea necesario”, en otros casos se exige su presencia “siempre que el servicio lo requiera”. En la práctica ambas formulaciones pueden ser interpretadas de la misma forma.

**Tabla 4.** Dotación de personal en función de los vehículos

COMUNIDAD	VEHÍCULOS ASISTENCIALES	VEHÍCULOS NO ASISTENCIALES
<b>ANDALUCÍA</b>	Médico o ATS/DUE del SAS Conductor Personal auxiliar si es necesario	Conductor Personal auxiliar si es necesario
<b>ARAGÓN</b>	Detallado en el pliego técnico	Conductor Camillero
<b>ASTURIAS</b>	Personal facultativo del SESPA Conductor Camillero	Conductor Camillero cuando el SESPA lo requiera en individual (no en colectivo)
<b>CANARIAS</b>	No se especifica el personal facultativo Conductor Camillero	Conductor Personal auxiliar si es necesario
<b>CANTABRIA</b>	Aportado por el SCS a través del 061 Conductor Técnico de Transporte Sanitario	Conductor Técnico de Transporte Sanitario si está afecta a urgencias
<b>CASTILLA LA MANCHA</b>	Personal facultativo del SESCOAM Conductor Camillero	Conductor Camillero si lo exigen las circunstancias del paciente y sólo en individuales
<b>CASTILLA LEÓN</b>	Personal facultativo por cuenta de la empresa Conductor Camillero	Conductor Camillero si lo exigen las circunstancias del paciente y sólo en individuales
<b>CATALUÑA</b>	Personal facultativo del SCS, salvo en una ambulancia de Soporte vital avanzado, en que lo aporta la empresa Conductor Técnico de Transporte Sanitario	Conductor Técnico de Transporte Sanitario
<b>EUSKADI</b>	No se especifica el personal facultativo Conductor Auxiliar	No es objeto del pliego
<b>EXTREMADURA</b>	Personal facultativo del SES 2 conductores/técnicos de transporte sanitario	Conductor
<b>ISLAS BALEARES</b>	Personal facultativo del SBS Conductor Camillero	Conductor Camillero si lo exigen las circunstancias del paciente y sólo en individuales
<b>LA RIOJA</b>	Personal facultativo del SRS, salvo en una ambulancia de Soporte vital avanzado, en que lo aporta la empresa Conductor Camillero	Conductor Camillero si lo exigen las circunstancias del paciente y sólo en individuales
<b>MADRID</b>	No se especifica el personal facultativo Conductor Ayudante	Conductor Ayudante
<b>MURCIA</b>	Personal facultativo del SMS Conductor Camillero	Conductor Camillero si lo exigen las circunstancias del paciente y sólo en individuales
<b>NAVARRA</b>	No se especifica el personal facultativo Conductor Auxiliar	Conductor Auxiliar

La diferencia en la denominación del ayudante podría verse reflejada en los requisitos de formación, tanto previa como continuada, de los propios ayudantes y de los conductores. La tabla 5 detalla el nivel de formación exigido en cada uno de los pliegos, con el fin de contrastar si las distintas denominaciones se corresponden con diferentes exigencias formativas. La heterogeneidad entre las distintas comunidades autónomas es alta: personas autorizadas a prestar servicios como auxiliar e incluso como conductor en algunas comunidades autónomas podrían necesitar un reciclaje importante para poder trabajar en otra comunidad autónoma<sup>34</sup>.

En algunos pliegos (Cataluña o Castilla la Mancha) se exige que tanto el conductor como el técnico de transporte sanitario tengan idéntica formación, que les pueda permitir intercambiar sus puestos. En otros casos, únicamente se indica que conductor y camillero deben tener formación en primeros auxilios. Finalmente, cabe reseñar la exigencia de homologación o acreditación de los títulos (especialmente de técnico de transporte sanitario) que hacen bastantes comunidades autónomas.

Por lo que se refiere a la planificación de la formación continuada, podemos distinguir dos modelos<sup>35</sup>. Algunas comunidades autónomas (muy especialmente Cantabria) regulan con un cierto nivel de detalle la formación continua que deben recibir los trabajadores por parte de la empresa adjudicataria, con detalle en horas y contenidos. En otros casos, la empresa debe diseñar un plan de formación, que en algunos casos puede tener un peso relativamente importante en la valoración de la oferta<sup>36</sup>.

Con respecto a la formación de los ayudantes, únicamente en el caso de los técnicos de transporte sanitario se requiere un nivel formativo que pueda ser considerado uniforme, siendo en cambio muy diferentes los requisitos formativos para los camilleros, ayudantes o auxiliares.

---

<sup>34</sup> Recordemos, no obstante, que el convenio colectivo del sector señala la obligación de subrogarse en el contrato de los trabajadores, como es bien sabido.

<sup>35</sup> En los pliegos en los que se especifica la necesidad de formación continua.

<sup>36</sup> En Andalucía, el plan de formación puede suponer hasta un 15% de la valoración de las ofertas

**Tabla 5.** Formación de los trabajadores de la empresa adjudicataria

COMUNIDAD	FORMACIÓN PREVIA	FORMACIÓN CONTINUA
<b>ANDALUCÍA</b>	Conductor con permiso de conducción de ambulancias	Se valoran las ofertas con planes de formación permanente
<b>ARAGÓN</b>	Al menos el 25% del personal debe tener formación en urgencias y emergencias, medicina de catástrofes y accidentes de tráfico Se remite a la legislación en transporte no urgente	Plan anual de formación de al menos 20 horas (transporte no urgente)
<b>ASTURIAS</b>	No se especifica	No se especifica
<b>CANARIAS</b>	Conductor y camillero formados en primeros auxilios, RCP, desfibrilación y atención inicial	No se especifica
<b>CANTABRIA</b>	Se exige un nivel de formación inicial suficiente	Gran detalle en número de horas exigidas del plan de formación de conductores y TTS Se exigen formaciones específicas en catástrofes, desfibrilación, etc...
<b>CASTILLA LA MANCHA</b>	Ambos: carnet de conducir ambulancias y acreditación fijada por el SESCAM	Se exige un plan de formación continua del personal
<b>CASTILLA LEÓN</b>	Conductor y camillero, técnicas básicas de primeros auxilios Personal facultativo, entrenados en urgencia y/o cuidados intensivos	No se especifica
<b>CATALUÑA</b>	Ambos deben tener permiso de conducción específico y estar acreditados como TTS	Se exige un plan de formación continua del personal
<b>EUSKADI</b>	Se exige formación de primeros auxilios a ambos	Se exigen 20 horas de formación en los primeros 6 meses y 4 horas anuales de reciclaje
<b>EXTREMADURA</b>	TTS con título de socorrista, conductor preferiblemente también	No se especifica
<b>ISLAS BALEARES</b>	Conocimientos técnicos básicos en primeros auxilios	Se exige un plan de formación continua del personal
<b>LA RIOJA</b>	Se remite a normativa general	Se exige un plan de formación del personal
<b>MADRID</b>	Se remite a una normativa que desarrolla la formación homologada necesaria	Se requieren actualizaciones periódicas de la formación
<b>MURCIA</b>	Conductor y camillero, técnicas básicas de primeros auxilios	Se exige un plan de formación del personal
<b>NAVARRA</b>	Personal auxiliar debe ser Auxiliar de transporte en ambulancia	Se exige un plan de formación del personal

## ➤ Operativa de los servicios

La mayor parte de los pliegos describen con diferentes niveles de detalle la operativa de los servicios que debe prestar la empresa adjudicataria. De este modo, se detallan los posibles prescriptores del servicio, quién es el responsable de su activación, la necesidad de comunicar diferentes cambios de estado<sup>37</sup> o los tiempos máximos de demora para cada tipo de servicio.

La tabla 6 recoge la información relativa a la activación del servicio, así como los tiempos máximos establecidos por los pliegos para el inicio de la actividad o para la realización del servicio y las sanciones previstas en función de los incumplimientos.

En lo que se refiere a la activación del servicio, la prescripción del transporte no corresponde en ninguno de los casos analizados a la empresa adjudicataria, siendo siempre responsabilidad del personal del servicio de salud correspondiente, ya sea personal facultativo de sus centros (de atención primaria o especializada), personal encargado de la inspección de los servicios o, en muchos de los pliegos, el centro coordinador de urgencias y emergencias de la comunidad autónoma<sup>38</sup>.

La demora máxima en la atención de servicios de urgencia está fijada, por lo general, en torno a los 30 minutos, siendo de 5 minutos el tiempo máximo de activación cuando éste se especifica. En el transporte programado, el tiempo máximo más frecuente de antelación sobre el servicio y de espera para el traslado al domicilio es de dos horas<sup>39</sup>. No obstante, existen algunas excepciones, como son los casos de Extremadura y las Islas Baleares, que limitan la antelación o demora a 30 minutos en transporte programado.

---

<sup>37</sup> Referidos a la situación del vehículo: en camino hacia el usuario, recogiendo al usuario, trasladando al usuario al centro necesario...

<sup>38</sup> Dicho centro coordinador es, como puede observarse, el prescriptor único en algunos de los pliegos estudiados, especialmente si estos regulan servicios de transporte con vehículos asistenciales

<sup>39</sup> Una hora en el caso de pacientes que requieran hemodiálisis

**Tabla 6.** Algunos detalles operativos de los servicios

COMUNIDAD	PRESCRIPCIÓN	TIEMPO MÁXIMO INICIO	SANCIÓNES
<b>ANDALUCÍA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Médico de cuidados críticos y urgencias</li> <li>- Médicos responsables de coordinar la red de T.S. urgente</li> <li>- Dirección de los centros sanitarios del SAS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debe proponerse en el plan funcional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se especifican</li> </ul>
<b>ARAGÓN (URGENTE)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dependencia del CC de urgencias de Aragón</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Especificados en documento técnico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se especifican</li> </ul>
<b>ARAGÓN (NO URGENTE)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios de admisión y atención al paciente de la CA de Aragón</li> <li>- Unidad responsable del transporte sanitario de los servicios de salud y consumo de las provincias</li> <li>- Otras determinadas reglamentariamente</li> <li>- Formuladas por los servicios sanitarios públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espera máxima de 1 hora por norma general, salvo para altas desde planta</li> <li>- Antelación no mayor a los 45 minutos en programados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1500€ Leve</li> <li>- 4000€ Grave</li> <li>- 8000€ Muy grave</li> </ul>
<b>ASTURIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo demanda del 112</li> <li>- Médico de atención primaria</li> <li>- Servicios de Inspección de la Consejería de Sanidad</li> <li>- Médico especialista</li> <li>- Centro coordinador 061</li> <li>- Órganos centrales SCS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 minutos de activación en urgencias</li> <li>- No hay norma en programado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1440€ Leve</li> <li>- 3600€ Grave</li> <li>- 7200€ Muy grave</li> </ul>
<b>CANARIAS CANTABRIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo demanda del 112</li> <li>- Médico de atención primaria</li> <li>- Servicios de Inspección de la Consejería de Sanidad</li> <li>- Médico especialista</li> <li>- Centro coordinador 061</li> <li>- Órganos centrales SCS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se especifica</li> <li>- No se prevén demoras en urgencias y emergencias</li> <li>- 1 hora de antelación (ida) o 2 horas de demora (vuelta) máxima en programado, 30 minutos en diálisis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se especifican</li> <li>- 0,2% del pago mensual hasta 1,5% en función de los tiempos en urgencias</li> <li>- 1% del pago del mes hasta un 1,5% en transporte no asistencial</li> </ul>
<b>CASTILLA LA MANCHA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Médico de atención primaria</li> <li>- Servicios de Inspección del SESCAM</li> <li>- Servicios de admisión de los hospitales del SESCAM</li> <li>- Centro coordinador urgencia y emergencia 112</li> <li>- Oficina de prestaciones</li> <li>- Dirección de los centros propios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urgencias: 30 minutos en medio rural y 15 minutos en medio urbano</li> <li>- 5 minutos máximos de activación en urgencias</li> <li>- 1 hora de antelación (ida) o 2 horas de demora (vuelta) máxima en programado, 1 hora en diálisis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1200€ Leve</li> <li>- 3000€ Grave</li> <li>- 6000€ Muy grave</li> </ul>

COMUNIDAD	PRESCRIPCIÓN	TIEMPO MÁXIMO INICIO	SANCIÓNES
<b>CASTILLA LEÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Médico de atención primaria</li> <li>- Servicios de admisión de los hospitales Insalud</li> <li>- Servicios de Inspección del Insalud</li> <li>- Subdirección provincial de asistencia sanitaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demora de urgencias máxima de 30 minutos</li> <li>- 2 horas de antelación (ida) o demora (vuelta) máxima en programado, 1 hora en diálisis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1200€ Leve</li> <li>- 3000€ Grave</li> <li>- 6000€ Muy grave</li> </ul>
<b>CATALUÑA EUSKADI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo demanda del SCS</li> <li>- Centro coordinador de la Dirección de emergencias del Servicio vasco de salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se especifican</li> <li>- No se especifican</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se especifican</li> <li>- 600€ si no afecta a la salud</li> <li>- 6000€ si afecta a la salud</li> </ul>
<b>EXTREMADURA</b>	<p>No asistencial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Facultativo del SES, generalmente previa al traslado, aunque se admite posterior Urgencias</li> <li>- 112, centros asistenciales (secundario) o centro coordinador</li> <li>- Urgencias y programado: 061</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 minutos entre solicitud y salida en urgencias</li> <li>- Traslados a citas médicas: antelación máxima de 30 minutos de llegada</li> <li>- Vuelta al domicilio: 30 minutos de espera máxima</li> <li>- Activación inmediata en SVA y SVB</li> <li>- 30 minutos de antelación (ida) o de demora (vuelta) máxima en programado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay un régimen de sanciones explícito</li> <li>- No se especifica</li> </ul>
<b>ISLAS BALEARES</b>			
<b>LA RIOJA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Médico de atención primaria</li> <li>- Servicios de Inspección de la Consejería de Sanidad</li> <li>- Médico especialista</li> <li>- Centro coordinador urgencia y emergencia</li> <li>- Órganos centrales SRS</li> <li>- Unidad responsable del SMS (Urg)</li> <li>- Servicio 112 (Urg)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emergencias: respuesta inmediata</li> <li>- Urgencias: 30 minutos</li> <li>- 2 horas de antelación (ida) o demora (vuelta) máxima en programado, 1 hora en diálisis</li> <li>- 30 minutos desde la solicitud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1502,53€ Leve</li> <li>- 4507,59€ Grave</li> <li>- 12020€ Muy grave</li> <li>- 100€ por traslado con demora</li> </ul>
<b>MADRID</b>			
<b>MURCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Médico de atención primaria</li> <li>- Servicios de Inspección de la Consejería de Sanidad</li> <li>- Médico especialista</li> <li>- Centro coordinador 061</li> <li>- Órganos centrales SMS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demora de urgencias máxima de 30 minutos</li> <li>- Demora de urgencias máxima de 30 minutos</li> <li>- 2 horas de antelación (ida) o demora (vuelta) máxima en programado, 1 hora en diálisis</li> <li>- Traslados psiquiátricos: 1 hora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1502,53€ Leve</li> <li>- 4507,59€ Grave</li> <li>- 12020€ Muy grave</li> </ul>
<b>NAVARRA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urgencias: S.O.S. Navarra</li> <li>- Programado: quien determine el Servicio Navarro de salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se especifican</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10% de la facturación mensual por incumplimiento</li> </ul>

Estudio realizado por: Colabora:



ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



ISICS

Exceder estos tiempos supone un incumplimiento de contrato, que es calificado como leve, grave o muy grave en la mayor parte de los pliegos en función del posible perjuicio a la salud de los pacientes o de la reincidencia en el incumplimiento. Las sanciones aparejadas a estos incumplimientos suelen tener una cuantía económica cierta, que en algunos de los casos es un porcentaje del pago mensual total que debe realizar el servicio de salud correspondiente.

Finalmente, todos los pliegos de condiciones técnicas incluyen anexos en los que se hace referencia a la dotación de las ambulancias, tanto en lo referente a las propias características del vehículo como al equipamiento y fungibles de que deben disponer. Asimismo, es frecuente la inclusión en los pliegos de anexos relativos a requisitos de uniformidad e identificación, tanto de los vehículos como de los trabajadores.

## 8. Principales conclusiones

La observación y comparación de un número representativo de pliegos que regulan concursos de transporte sanitario nos ha permitido observar algunas de las principales características de dichos pliegos. Estos aspectos van a condicionar la configuración del sector, ya que, como es bien sabido, las administraciones públicas aglutinan la inmensa mayoría de la demanda de estos servicios.

Una primera conclusión que podemos extraer es la heterogeneidad de los pliegos. En efecto, existe una gran variedad y diferencia entre estos centrada a una pluralidad de aspectos: el objeto del concurso, los criterios utilizados para dividir en lotes los servicios, los requisitos económicos para concursar o los aspectos que puntúan para la adjudicación de los concursos. De esta forma, las empresas de transporte sanitario deben estar dotadas de capacidades muy diferenciadas en el caso de querer concursar en diferentes ámbitos geográficos.

Es especialmente llamativa la gran oscilación en los precios de los concursos, incluso en casos en que se atienden servicios similares a poblaciones parecidas. Si los costes pueden ser similares en diferentes ámbitos geográficos, este hecho se hace aún más destacable.

También hay que resaltar cómo algunos de los pliegos introducen elementos que guardan relación con la valoración de la calidad en los servicios, entre otros la valoración de las mejoras, la apreciación de normas de calidad o la exigencia de formación de los trabajadores. Parece, de esta forma, que el transporte sanitario va apostando, paulatinamente, por un aumento de la calidad.

Es una nota común el planteamiento de un amplio y duro régimen sancionador de posibles incumplimientos, que supone la pieza más extensa en algunos de los pliegos. El valor de estas sanciones alcanza, en la mayor parte de los casos, un alto porcentaje del pago mensual máximo previsto por los pliegos para cada vehículo.

Exceder estos tiempos supone un incumplimiento de contrato, que es calificado como leve, grave o muy grave en la mayor parte de los pliegos en función del posible perjuicio a la salud de los pacientes o de la reincidencia en el incumplimiento. Las sanciones aparejadas a estos incumplimientos suelen tener una cuantía económica cierta, que en algunos de los casos es un porcentaje del pago mensual total que debe realizar el servicio de salud correspondiente.

Finalmente, todos los pliegos de condiciones técnicas incluyen anexos en los que se hace referencia a la dotación de las ambulancias, tanto en lo referente a las propias características del vehículo como al equipamiento y fungibles de que deben disponer. Asimismo, es frecuente la inclusión en los pliegos de anexos relativos a requisitos de uniformidad e identificación, tanto de los vehículos como de los trabajadores.

- Existe una gran heterogeneidad entre los pliegos, en cuanto a objeto del concurso, ámbito, lotes o requisitos económicos o técnicos para las empresas.
- Los pagos de los concursos presentan relevantes oscilaciones, aunque están en todo caso por debajo de los costes estimados para los servicios requeridos (Tabla 11). La diferencia entre pagos y costes oscila entre un -5,38% en La Rioja y un -60,34% en uno de los pliegos de Andalucía.
- Es previsible un aumento de la importancia de los aspectos relacionados con la calidad en la valoración de las ofertas de las empresas.
- Los diferentes pliegos plantean un duro régimen sancionador, cuya cuantía puede comprometer la rentabilidad de las empresas.
- La coordinación de los servicios de urgencia y emergencias son responsabilidad de las comunidades autónomas a través de los diversos servicios que han creado para ello. En muchos casos, las comunidades autónomas han asumido también la coordinación del transporte programado.
- La formación requerida para los trabajadores no es uniforme: existen diferentes denominaciones, con distintos requerimientos de formación, para puestos de trabajo con responsabilidades similares.

