



EL TRANSPORTE SANITARIO COMO PARTE DEL SISTEMA DE SALUD

José Julián Isturitz

Doctor en derecho público. Profesor de modelos integrales de seguridad

Naiara Isturitz. Enfermera de intensivos.

Resumen

Históricamente, se ha considerado que el transporte sanitario parecía no ser parte del sistema de salud. De hecho, su regulación concreta es muy reciente (2012) y con más protagonismo en el ámbito del control de los servicios de transportes que en el de sanidad. De hecho, parecía que era un servicio beneficio prestado de manera altruista por voluntarios.

En los últimos años, esto está cambiando ya que la asistencia y transporte sanitario en España ha tenido una importantísima evolución, principalmente en los últimos años con la asunción, por parte de los Servicios Autonómicos de Salud Públicos, de la responsabilidad de la atención sanitaria urgente prehospitalaria que hasta comienzo de los años 90 era prestado principalmente por organizaciones sin ánimo de lucro, principalmente la Cruz Roja y la Dya (Asociación de Ayuda en Carretera)

El principal cambio surge en 2007, con la aparición del título de Técnico de emergencias sanitarias y en el 2012, con la aprobación del Real Decreto que establece las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera.

No obstante, la asistencia y transporte sanitario, todavía no está vista como parte del sistema de salud de una comunidad y en muchos casos tiene la consideración de un anexo.

En este texto, se reflexiona sobre los antecedentes históricos y el valor que este servicio aporta al sistema de salud, entendido como parte de un proceso médico.

1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En el ámbito de la atención a la emergencia sanitaria, algunos de los primeros indicios parecen estar de la mano de HENRI DUNANT¹,

“(…) al anochecer, sobre el escenario de la Batalla de Solferino, el 24 de junio de 1859, yacían 40.000 hombres prácticamente abandonados a su suerte. Dunant vio cómo morían los heridos sin asistencia y ayudado por gente de los pueblos cercanos, se dedicó a socorrerlos, naciendo así la Cruz Roja en 1863. En España nace un año después, en 1864”².

Para FERRANDIZ:

“La historia del transporte sanitario se remonta a la Francia de Napoleón (con las premonitoriamente denominadas ambulancias volantes, que eran carretas de tracción animal. El primer servicio organizado de asistencia a las emergencias no aparece hasta del siglo XX. Es en 1915 cuando el London County Council crea l´Ambulance Service Unit, que quince años más tarde pasa a denominarse London Ambulance Service y se convierte en el servicio de ambulancias más grande del mundo.³

1.1 Evolución en España

En 1971, se organizó el *Primer congreso nacional sobre transporte sanitario*⁴. No obstante, los primeros movimientos decididos en la reforma de la atención a la emergencia sanitaria en España, surge a partir de comienzos de los 80. Por identificar una fecha y un lugar, citaremos “Sanitaria 81” de cual surgió la Sociedad Española de Medicina de Catástrofes (SEMECA)⁵. Simultáneamente, por iniciativa de la Fundación para el desarrollo de la función social de las comunicaciones, MONTERO y DELGADO elaboraban un trabajo para la asistencia a las víctimas de accidentes de tráfico, dado el gran impulso del automóvil en esa época⁶.

Tomando como ejemplo Madrid, en 1988, era una de las ciudades en las que se carecía de un sistema de emergencias eficiente. Ciertamente, existían Bomberos, Policías y ambulancias que acudían de manera aislada y sin coordinación a las situaciones de emergencia, pudiéndose encontrar simultáneamente en un mismo incidente ambulancias de tres organizaciones distintas y con un tiempo de respuesta muy superior a los quince minutos.

La primera transformación decidida surge a finales de la década de los 80 fruto principalmente de dos factores. Por una lado, la reforma que estaba acometiendo la Cruz Roja a partir de 1988, ya que tuvo especial impacto el “Plan Nacional de Ambulancias” puesto en marcha en todo España y que consistió en la renovación y puesta en servicio de 1.000 ambulancias de tipo sobreelevados, lo que marco hito y una nueva tendencia en el modelo de ambulancias⁷.

En 1991, el Sistema Nacional de Salud, creó una “Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema”, denominada comúnmente como “informe Abril”⁸, que trataba de analizar la situación sanitaria Española y en la que se creó una Subcomisión específica, denominada “Subcomisión de urgencias” en la que se destacó, entre otros aspectos, los siguientes:

“La ordenación de la atención a la urgencia médica conlleva, por una parte, la necesidad de desarrollar un modelo desde un ámbito que, en nuestro contexto debería ser autonómico...

El sistema debe contemplar en todo caso: La existencia de centros de coordinación de urgencias médicas... Único número sanitario de fácil memorización. Disponibilidad de una red de transporte sanitario de urgencia... Existencia de una red de comunicaciones ... Existencia de recursos asistenciales cualificados... Garantizar la asistencia en primera instancia a la urgencia, incluida resucitación cardiopulmonar avanzada... El sistema debe ser de financiación pública, como corresponde a un servicio básico de salud. Aunque claro está, se facturaran y se cobraran las prestaciones, a personas entidades no cubiertas directamente por el sistema público. La subcomisión considera que debe analizarse la conveniencia de implantar una tasa sobre pólizas de seguro”⁹.

Hasta comienzos de los 90, el transporte sanitario era prestado mediante dos “redes” prácticamente independientes. Por un lado, la atención urgente prestada por voluntarios, principalmente de la Cruz Roja y de la Asociación de Ayuda en Carretera; y por otra, los servicios de transporte programados, prestados por ambulancias de empresas privadas. Ambas redes, prácticamente no interferían entre ellas y cada una respetaba su ámbito de actuación.

Fruto de estas iniciativas y de las circunstancias, a comienzos de los 90 el Sistema Nacional de Salud, fue siendo consciente de la importancia de este tipo de prestación y los servicios sanitarios públicos comenzaron a interesarse más por este sector, pero entendiéndolo más como un sistema de contratación pública, que como una verdadera prestación e integración del transporte sanitario en el ámbito conceptual de la salud.

1.2 Actualidad

Actualmente, la atención prehospitalaria urgente está garantizada¹⁰ en toda España, con indicadores muy satisfactorios e implantados en todas las Comunidades Autónomas, una vez que se hubieron efectuado las transferencias en materia de sanidad a los Gobiernos Autónomos.

En Marzo de 2011, se publicó el primer estudio elaborado a nivel Nacional, titulado "Los servicios de emergencia y urgencia médica extra hospitalaria en España"¹¹, elaborado por la consultora Mensor en la que colaboraron las Comunidades Autónomas.

En un gran número de Comunidades Autónomas la prestación de este servicio sigue un modelo de gestión directa a través de sociedades públicas especializadas en la asistencia y transporte sanitario, de forma que la Administración mantiene la titularidad del servicio, la financiación, la coordinación y el control de calidad, mientras que la prestación está externalizada.

2 LA PRESTACION DEL SERVICIO DE TRANSPORTE SANITARIO

Hasta 2012, la prestación del servicio de transporte sanitario se efectuaba por una serie de vehículos ambulancia, denominadas "asistenciales, no asistenciales o colectivas".

En cuanto al personal, estaba definido como "conductor" o "ayudante" y en la norma se indicaba que el ayudante se aportara cuando el servicio lo requiera, a excepción de las ambulancias asistenciales que establece que las "destinadas a prestar soporte vital básico, al menos, otra persona con formación adecuada".

Respecto de la formación, la norma nada la define, de manera que generalmente el personal, disponía de un curso de primeros auxilios sanitarios, impartidos por organizaciones no gubernamentales, principalmente la Cruz Roja, aunque hubo alguna excepción como fue, por ejemplo el País Vasco¹²

Es a partir de julio de 2012, cuando se establece una norma en la que se clasifican los tipos de ambulancias, se establece sus características, así como, la cantidad y cualificación del personal destinado al transporte sanitario.

3 REGULACION

El artículo 43 de la Constitución Española reconoce el derecho a la protección de la salud y establece que "compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios".

No existe una referencia clara al transporte sanitario en la Ley General de Sanidad (LGS)¹³. La única lo es al "transporte colectivo" (art. 129. 2. g), como una "actuación sanitaria del sistema de salud en la elaboración y ejecución de la legislación", pero no existe referencia al transporte sanitario como tal y menos aún, al urgente.

Es en el ámbito de transportes en el que se reguló el transporte sanitario. De ahí, el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (Real Decreto 1211/1990) que establece que "las características técnicas, así como el equipamiento sanitario y la dotación de personal de cada uno de los distintos tipos de vehículos

sanitarios, serán determinados por Real Decreto a propuesta conjunta de los Ministerios de Sanidad y Consumo y de Fomento (art. 134.1).

De ahí que la primera norma reciente (1988) que reguló el transporte sanitario¹⁴ fuera del Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro de la Presidencia, a propuesta de los Ministros de Fomento y de Sanidad y Consumo, y tuviera que "agarrarse" a un artículo genérico, como es el art 40. 7 7 de la Ley de Sanidad que establece que "La determinación con carácter general de las condiciones y requisitos técnicos mínimos para la aprobación y homologación de las instalaciones y equipos de los centros y servicios".

De esta forma, ya desde entonces, parece que el transporte sanitario se entiende como una materia del ámbito de competencia de transportes más que un servicio sanitario en sí mismo.

Desde el punto de vista formativo, con la finalidad de incrementar el nivel de cualificación de los trabajadores del sector se ha tenido en cuenta tanto el título de técnico en emergencias sanitarias, regulado por Real Decreto 1397/2007, de 29 de octubre, por el que se establece el título de Técnico en Emergencias Sanitarias y se fijan sus enseñanzas mínimas, como el certificado de profesionalidad de transporte sanitario, establecido por el Real Decreto 710/2011, de 20 de mayo, por el que se establecen dos certificados de profesionalidad de la familia profesional Sanidad que se incluyen en el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad.

La actual norma en vigor es el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera, que dispone de un apartado esencial, como es la obligatoriedad de que el personal que intervenga de conductor o conductor ayudante, tiene que disponer de una formación específica, como es la indicada anteriormente de técnico en emergencias sanitarias o certificado de profesionalidad, según corresponda.

4 EL SISTEMA DE SALUD: la cartera de servicios

El Sistema Nacional de Salud está definido en la LGS entendiéndose que "el Sistema Nacional de Salud es el conjunto de los Servicios de Salud de la Administración del Estado y de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas y que todas las estructuras y servicios públicos al servicio de la salud integrarán el Sistema Nacional de Salud art. 44) y que integra todas las funciones y prestaciones sanitarias que, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, son responsabilidad de los poderes públicos para el debido cumplimiento del derecho a la protección de la salud (art. 55)

Desde este punto de vista, el transporte sanitario está integrado en el ámbito del Sistema Nacional de Salud, lo cual queda demostrado al estar este incluido en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud (Real Decreto 1030/2006).

Esta cartera de servicios tiene por objeto el garantizar la equidad y la accesibilidad a una adecuada atención sanitaria en el Sistema Nacional de Salud y los servicios contenidos en esta cartera, tienen la consideración de "básicos y comunes", entendiéndose por tales los necesarios para llevar a cabo una atención sanitaria adecuada, integral y continuada a todos los usuarios del Sistema Nacional de Salud debiéndose garantizar la atención integral y la continuidad de la asistencia prestada a los usuarios, independientemente del nivel asistencial en el que se les atiende en cada momento (art. 3).

El transporte sanitario se encuentra incluido en ella (art. 6) detallándose en su anexo VIII e identificando que puede ser terrestre, aéreo o marítimo y se llevará a cabo por el medio más idóneo en razón de la necesidad y oportunidad

5 CUALIFICACION DEL PERSONAL

El personal que interviene en el transporte sanitario se encuentra regulado en cuanto a su cuantificación y a su cualificación. Además del médico y del enfermero, existen las figuras de conductor y ayudante a los cuales se les exige desde julio de 2012 una determinada cualificación, a saber:

5.1 Técnico Emergencias Sanitarias (TES)

El título de Técnico en Emergencias Sanitarias (TES) se encuentra regulado mediante el Real Decreto 1397/2007, de 29 de octubre¹⁵, corresponde a un nivel de Formación Profesional de Grado Medio (semejante a la formación profesional de primer grado en la organización anterior), con una duración de 2000 horas y perteneciente a la familia profesional de sanidad y su referente europeos CINE-3 (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación).

Su competencia general consiste en: trasladar al paciente al centro sanitario, prestar atención básica sanitaria y psicológica en el entorno pre-hospitalario, llevar a cabo actividades de tele operación y tele asistencia sanitaria, y colaborar en la organización y desarrollo de los planes de emergencia, de los dispositivos de riesgo previsible y de la logística sanitaria ante una emergencia individual, colectiva o catástrofe.

Además, está considerado como personal sanitario técnico, en el grupo de clasificación profesional C-2, con denominación de categoría como técnico/a medio sanitario: emergencias sanitarias, de acuerdo a la Orden del Ministerio de Sanidad, SSI/2420/2015, de 11 de noviembre, por la que se actualiza el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud¹⁶.

Por lo tanto, nos encontramos ante un título de formación profesional reglada, con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y, en los casos de que pertenezca directamente a un Servicio Público de Salud, se encuentra en las categorías equivalente de personal estatutario.

Llama la atención que este es un título de formación profesional de grado medio (FP1) mientras que no existe el de grado superior (FP2) mientras que en otras profesiones como bombero o protección civil, existen ambos, lo que supone una limitación en el ejercicio profesional de los técnicos de transporte sanitario.

5.2 Técnico de transporte sanitario (TTS)

El denominado técnico de transporte sanitario, (TTS), se identifica con el sistema de certificado de profesionalidad y está regulado en el Real Decreto 710/2011¹⁷. Se regulan dos certificados de profesionalidad de la familia profesional Sanidad, concretamente el de Atención sanitaria a múltiples víctimas y catástrofes y el de transporte sanitario y también tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

Su competencia es la de mantener preventivamente el vehículo y controlar la dotación material del mismo, realizando atención básica sanitaria en el entorno pre-hospitalario, trasladando al paciente al centro sanitario útil.

El personal que disponga de todos los certificados profesionales del título de TRS y cumpla el resto de requisitos, por ejemplo, titulación académica, puede solicitar la expedición del título de TES.

6 TIPOLOGIA DE RECURSOS

6.1 Ambulancias de soporte vital avanzado

Se identifican como de tipo C, su acrónimo es ASVA y están acondicionadas para permitir asistencia técnica sanitaria en ruta y destinadas a proporcionar soporte vital avanzado y deben contar, al menos, con un conductor que esté en posesión del título de formación profesional de técnico en emergencias sanitarias (TES), con un enfermero que ostente el título universitario de Diplomado en Enfermería o título de Grado que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de enfermería. Asimismo, cuando la asistencia a prestar lo requiera deberá contar con un médico que esté en posesión del título universitario de Licenciado en Medicina o título de Grado que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de médico.

En este tipo de ambulancia, cabe destacar que el regulador (la Administración General del Estado, dado que es un Real Decreto) consideró como suficiente en una ambulancia de soporte vital básico, con la existencia de solo dos personas, concretamente, un conductor TES y un enfermero, dado que claramente establece que "deberá contar al menos con un conductor..." y prevé "contar con un médico cuando la asistencia a prestar lo requiera".

En definitiva, la persona que preste servicio de conductor, en este tipo de ambulancias, habrá de disponer de alguno de los siguientes títulos o situaciones:

- a) Formación profesional de técnico en emergencias sanitarias.
- b) Disponer de la habilitación profesional.
- c) Reconocimiento de la experiencia profesional.
- d) Haber prestado servicios como conductor o ayudante a fecha 9 de junio de 2012

6.2 Ambulancias de soporte vital básico

Se identifican como de tipo B, su acrónimo es ASVB, y están acondicionadas para permitir asistencia técnica sanitaria en ruta y destinadas a proporcionar soporte vital básico y atención sanitaria inicial y deben contar, al menos, con un conductor que esté en posesión del título de formación profesional de técnico en emergencias sanitarias, y otro en funciones de ayudante que ostente, como mínimo, la misma titulación.

En este sentido, el regulador prevé que, como mínimo, deben existir dos TES en una ambulancia de SVB, lo cual significa que puede existir un tercero, o más, por ejemplo en funciones de ayudante, alumno en prácticas o similar.

En definitiva, la persona que preste servicio de conductor o ayudante, en este tipo de ambulancias, habrá de disponer de alguno de los siguientes títulos o situaciones:

- a) Formación profesional de técnico en emergencias sanitarias.
- b) Disponer de la habilitación profesional.
- c) Reconocimiento de la experiencia profesional.
- d) Haber prestado servicios como conductor o ayudante a fecha 9 de junio de 2012

6.3 Ambulancias de transporte colectivo

Se identifican como de clase A2, y están acondicionadas para el transporte conjunto de enfermos cuyo traslado no revista carácter de urgencia, ni estén aquejados de enfermedades infecto-contagiosas y no están acondicionadas para la asistencia sanitaria en ruta.

Al menos, con un conductor que ostente, como mínimo, el certificado de profesionalidad de transporte sanitario previsto en el Real Decreto 710/2011, de 20 de mayo y, cuando el tipo de servicio lo requiera, otro en funciones de ayudante con la misma cualificación.

En definitiva, la persona que preste servicio de conductor o ayudante, en este tipo de ambulancias, habrá de disponer de alguno de los siguientes títulos o situaciones:

- a) Certificado de profesionalidad como TTS.
- b) Formación profesional de técnico en emergencias sanitarias.
- c) Disponer de la habilitación profesional.
- d) Reconocimiento de la experiencia profesional.
- e) Haber prestado servicios como conductor o ayudante a fecha 9 de junio de 2012

6.4 Ambulancias convencionales

Se identifican de clase A1, no están acondicionadas para la asistencia sanitaria en ruta y están destinadas al transporte de pacientes en camilla.

Al menos, con un conductor que ostente, como mínimo, el certificado de profesionalidad de transporte sanitario previsto en el Real Decreto 710/2011, de 20 de mayo y, cuando el tipo de servicio lo requiera, otro en funciones de ayudante con la misma cualificación.

En definitiva, la persona que preste servicio de conductor o ayudante, en este tipo de ambulancias, habrá de disponer de alguno de los siguientes títulos o situaciones:

- a) Certificado de profesionalidad como TTS.
- b) Formación profesional de técnico en emergencias sanitarias.
- c) Disponer de la habilitación profesional.
- d) Reconocimiento de la experiencia profesional.
- e) Haber prestado servicios como conductor o ayudante a fecha 9 de junio de 2012

7 EL TRASPORTE SANITARIO PERTENECE AL SISTEMA DE SALUD

A tenor de lo indicado, podemos afirmar con rotundidad que el servicio de transporte sanitario pertenece al sistema de salud por los siguientes motivos:

- a. Es una prestación sanitaria prevista en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud.
- b. Sus clases, características y dotación de personal, se encuentra regulado por los poderes públicos.

- c. Está sometido a la Acreditación y control público.
- d. El personal dispone de una formación reglada y con reconocimiento en todo el territorio nacional y su profesión reconocida por el sistema público.

¹ Henri Dunant. Ginebra, Suiza, (1828-1909), dedicado a los negocios en Argelia le hizo viajar al norte de Italia, muy cerca de Solferino (Italia), el mismo día en que allí se enfrentaban los ejércitos austriaco, francés y piemontés.

<http://www.biografiasyvidas.com/biografia/d/dunant.htm>

² Fuente: Cruz Roja Española.

http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=638,12290186&_dad=portal30&_schema=PORTAL30

³ FERRANDIZ, S., "Inicio", en: *25 años de historia de la emergencia extrahospitalaria en Catalunya*, Sistema de Emergencias Médicas de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010, pág.10.

⁴ CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Primer congreso nacional sobre transporte sanitario*, Sánchez, Valencia 1971. Congreso celebrado en el Hospital de la Cruz Roja de Valencia, los días 25-27 de mayo de 1971.

⁵ Su principal impulsador fue el Dr. Carlos Álvarez Leiva Entonces Capitán Médico del Ejército de Tierra y organizador del congreso celebrado en Sevilla. Actualmente retirado del Ejército. Actualmente, preside el Grupo SAMU, una organización privada puntera en la prestación y formación de servicios de atención médica urgente. <http://es.linkedin.com/pub/carlos-alvarez-leiva/35/b3a/9a>, También; www.samu.es

⁶ MONTERO, J. R., DELGADO, J. L., *Proyecto para la asistencia de víctimas de accidentes en la red vial*, Fundesco, Madrid, 1981, pág. 16.

⁷ Ver ISTURITZ, J.J. Tesis doctoral "Regulación y organización de sistemas de emergencias y protección civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial". Universidad Autónoma de Barcelona. 2013. Disponible en: <http://ddd.uab.cat/record/116340?ln=es>

⁸ El informe "Abril" fue un análisis en el que se juzgaba y evaluaba el sistema sanitario público español, con una serie de recomendaciones para su planificación posterior. Redactado en 1990-1991 por una comisión presidida por Fernando Abril Martorell, Vicepresidente y Ministro de Economía en el gobierno de Adolfo Suárez, apellido del que tomó su denominación. El informe estuvo terminado y presentado al ministro el 25 de julio de 1991 y fue presentado en el Congreso de los Diputados por Fernando Abril Martorell el 25 de septiembre. En él se consideraba que existía "un cierto agotamiento del sistema sanitario".

<http://www.riberasalud.com/ftp/biblio/07102010131536resumen%20informe%20abril.pdf>

⁹ Vid. Subcomisión de urgencias, de la Comisión de análisis y evaluación del Sistema Nacional de Salud. Ministerio de Sanidad, *Mimeo*, Madrid, julio 1991.

¹⁰ Vid. RUIZ, A., "Los servicios de urgencias y emergencias pioneros en nuestro país", en: *Puesta al día en urgencias, emergencias y catástrofes*, volumen 8, Aran, 2008, pág.: 209-214.

¹¹ BARROETA, J., ISTURITZ, J. J., y otros., *Los servicios de emergencia y urgencia médica extra hospitalaria en España*, Ménsor, Madrid, 2011. Don Joseba Barroeta Urquiza, fue Director Gerente de Emergencias Médicas 061, en Andalucía y Director Gerente del Hospital Virgen del Rocío. <http://www.mensor.es/es/Los servicios de emergencia y urgencia médica extra hospitalaria en España.pdf.pdf>

¹² Decreto 173/1983, de 11 de Julio, se creó la Comisión para el Estudio y Racionalización de la Red de Transporte Sanitario de Urgencia (RTSU). http://www.interior.ejgv.euskadi.net/r42-440/es/contenidos/decreto/bopv198301609/es_def/index.shtml

¹³ Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

¹⁴ REAL DECRETO 619/1998, de 17 de abril, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera.

¹⁵ Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/11/24/pdfs/A48178-48211.pdf>

¹⁶ Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-12403>

¹⁷ Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-11215