



Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público y Ciencias Historicojurídicas
Programa de doctorado en Derecho Público Global

Tesis doctoral

**REGULACION Y ORGANIZACION DE SERVICIOS DE ATENCION DE
EMERGENCIAS Y PROTECCION CIVIL: DISEÑO DE UN SISTEMA
ASIMETRICO, MULTIFUNCIONAL Y MULTIFACTORIAL**

José Julián Isturitz Pérez

Diciembre 2013



Tesis doctoral defendida el 19 de diciembre de 2013, en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona y calificada como “**Sobresaliente Cum Laude**”.

Derechos de **propiedad intelectual** inscritos en el Registro General de la Propiedad Intelectual con el número de asiento registral 00/2014/687 (Ley de Propiedad Intelectual. Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril).

ISBN: 978 84 49041402

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta tesis solo podrá ser efectuada citando al autor.

Contacto:

josejulian@isturitz.com
www.josejulianisturitz.eu

Versión electrónica:

Para acceder a los **hipervínculos**, pulsar sobre el **subrayado de color azul**. Esto permite acceder a la fuente directa de Internet, y también, al vínculo al que se refiera el apartado seleccionado.

INDICE GENERAL

APARTADO	CONTENIDO	PAG.
Nota para la versión electrónica: para ir directamente al texto, pulsar sobre el enlace <u>subrayado en azul</u> .		
INDICE GENERAL		3
<u>INDICE DETALLADO DE LAS PARTES</u>		4
<u>INDICE DE TABLAS</u>		7
<u>INTRODUCCION</u>		9
<u>OBJETIVO GENERAL E HIPOTESIS</u>		17
PARTE 1	<u>OBJETO DE ESTUDIO Y MARCO HISTORICO</u>	21
PARTE 2	<u>MARCO TEORICO DE ESTUDIO</u>	47
PARTE 3	<u>ANALISIS ORGANIZATIVO DE LOS SISTEMAS DE ATENCION DE EMERGENCIAS EN ESPAÑA</u>	207
PARTE 4	<u>ORGANIZACION COMPARADA DE AMBITO INTERNACIONAL</u>	263
PARTE 5	<u>CARACTERISTICAS DEL SISTEMA PROUESTO</u>	289
<u>CONCLUSIONES</u>		329
<u>BIBLIOGRAFIA</u>		339
<u>WEBGRAFIA</u>		355
<u>ANEXOS</u>		359

INDICE DETALLADO DE LAS PARTES

APARTADO	CONTENIDO	PAG.
Nota para la versión electrónica: para ir directamente al texto, pulsar sobre el enlace subrayado en azul .		
PARTE 1.- OBJETO DE ESTUDIO Y MARCO HISTORICO		21
1.1 OBJETO DE ESTUDIO		23
1.1.1 Un acercamiento al objeto de estudio		23
1.1.2 Perímetro del objeto de estudio		29
1.1.3 Objeto específico de estudio.		33
1.2 MARCO HISTORICO		34
1.2.1 Prevención de incendios y salvamento		34
1.2.2 Emergencias Sanitarias		36
1.2.3 La Protección Civil		42
PARTE 2.- MARCO TEORICO		47
2.1 MARCO TEORICO ACTUAL		49
2.1.1 De la Protección Civil y Atención de Emergencias		49
2.1.2 De las Emergencias Sanitarias.		63
2.1.3 De los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos –Bomberos-.		70
2.1.4 De los servicios de Salvamento Marítimo		78
2.1.5 De los servicios de Seguridad Privada en funciones de atención de emergencias.		86
2.1.6 Del servicio de Policía en funciones de atención de emergencias		88
2.1.7 Del voluntariado.		89
2.1.8 De la formación en los servicios de Atención de Emergencias.		93
2.1.9 Especial relevancia a la Cruz Roja y la Asociación de Ayuda en Carretera (DYA)		101
2.1.10 La Unidad Militar de Emergencias.		106
2.2 MARCO TEORICO SOCIOLOGICO-ORGANIZACIONAL		115
2.2.1 Teoría de la visión por metas		116
2.2.2 Teoría de la estructuración organizativa		128
2.2.3 Teoría de las claves de atención al cliente		133
2.2.4 Teoría de los servicios P4		138
2.2.5 Teoría del capital creativo.		141
2.3 MARCO TEORICO JURIDICO		143
2.3.1 El entorno jurídico		143
2.3.2 Perspectivas de la gestión directiva pública		163
2.3.3 Aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público al sector público de emergencias.		169
2.3.4 El enfoque laboral		169
2.3.5 El enfoque organizacional en los servicios de		171

APARTADO	CONTENIDO	PAG.
Nota para la versión electrónica: para ir directamente al texto, pulsar sobre el enlace <u>subrayado en azul</u> .		
Atención de Emergencias.		
2.4 MARCO TEORICO DE LAS OPERACIONES		173
2.4.1 Planificación integral		173
2.4.2 Los centros de coordinación y el Teléfono Europeo Único de Urgencias, 1-1-2.		181
2.4.3 El enfoque empírico.		193
2.5 MARCO TEORICO DE LA FUNCION DIRECTIVA PÚBLICA		194
2.5.1 Liderazgo y emprendeduría		194
2.5.2 Binomio Gobernanza-Gestión		199
2.6 GESTION PÚBLICA VS. GESTION PRIVADA		203
PARTE 3.- ANALISIS ORGANIZATIVO DE LOS SISTEMAS DE ATENCION DE EMERGENCIAS EN ESPAÑA		
		207
3.1 METODOLOGIA PARA SU ESTUDIO		209
3.1.1 Metodología y fuente de datos		209
3.1.2 Características de la ficha técnica		211
3.1.3 Contenido de la ficha de toma de datos		211
3.1.4 Ámbitos geográficos		213
3.1.5 Formulación de resultados		213
3.1.6 Guía para el análisis cualitativo organizacional		214
3.2 RESULTADO DE LOS INDICADORES		215
3.2.1 Indicadores de carácter general		215
3.2.2 Indicadores relativos a la organización		216
3.2.3 Indicadores sobre el modelo de gobernabilidad		220
3.2.4 Indicadores sobre el modelo de gestión		224
3.2.5 Indicadores sobre el modelo laboral		228
3.2.6 Indicadores sobre el modelo operativo		229
3.2.7 Indicadores de la actividad		233
3.2.8 Indicadores sobre la formación		240
3.2.9 Indicadores sobre el modelo de atención personalizada		241
3.2.10 Indicadores sobre la innovación, desarrollo y programas subvencionados		243
3.2.11 Indicadores sobre la sostenibilidad y el medio ambiente		244
3.2.12 Indicadores de carácter económico		246
3.2.13 Indicadores sobre el modelo de comunicación y la imagen corporativa		253
3.3 INTERPRETACION DE RESULTADOS EN EL ÁMBITO DEL ESTADO ESPAÑOL		255

APARTADO	CONTENIDO	PAG.
Nota para la versión electrónica: para ir directamente al texto, pulsar sobre el enlace <u>subrayado en azul</u> .		
PARTE 4- ORGANIZACIÓN COMPARADA DE AMBITO INTERNACIONAL		263
4.1 METODOLOGIA DEL ANÁLISIS		265
4.1.1 Metodología de trabajo		265
4.1.2 Características de la ficha técnica		266
4.1.3 Descripción de indicadores		266
4.1.4 Ámbitos geográficos		267
4.1.5 Formulación de resultados		267
4.2 RESULTADO DE INDICADORES INTERNACIONALES		267
4.2.1 Sobre la forma de gestión del sistema.		268
4.2.2 Número de teléfono para acceso a la emergencia.		270
4.2.3 Estructura organizacional de base de los servicios.		273
4.2.4 Organización del proceso de formación de los mandos.		276
4.2.5 Cobro de los servicios		279
4.2.6 Tipo de prestación de servicios		282
4.3 INTERPRETACION DE RESULTADOS EN EL AMBITO INTERNACIONAL		285
PARTE 5.- CARACTERIZACION DEL SISTEMA PROPUESTO		289
5.1 CARACTERIZACION DEL MODELO Y DEL SISTEMA ACTUAL		293
5.1.1 Caracterización del modelo actual		293
5.1.2 Caracterización del sistema actual		295
5.1.3 Descripción		297
5.2 CARACTERIZACION CONCEPTUAL DEL NUEVO SISTEMA.		200
5.2.1 El nuevo sistema de atención de emergencia		299
5.2.2 Caracterización general del nuevo sistema		303
5.3 MULTIFACTORIALIDAD DEL NUEVO SISTEMA		304
5.3.1 Factores de gobernabilidad		304
5.3.2 Factores de gestión		308
5.3.3 Factores del modelo laboral		310
5.3.4 Factores operativos		313
5.3.5 Factores de la actividad		316
5.3.6 Factores formativos		318
5.3.7 Factores de atención personalizada		320
5.3.8 Factores de innovación, desarrollo y programas subvencionados		322
5.3.9 Factores de sostenibilidad		322
5.3.10 Factores económicos		323
5.3.11 Factores de comunicación		325

APARTADO	CONTENIDO	PAG.
Nota para la versión electrónica: para ir directamente al texto, pulsar sobre el enlace <u>subrayado en azul</u> .		
<u>CONCLUSIONES</u>		329
<u>BIBLIOGRAFIA</u>		339
<u>WEBGRAFIA</u>		355
<u>ANEXOS</u>		359
I	<u>Modelo de plantilla para la toma de datos de los sistemas de emergencia de España</u>	360
II	<u>Modelo de plantilla para la toma de datos de los sistemas internacionales.</u>	374

INDICE DE TABLAS

Nº	CONTENIDO	PÁGINA
1	<u>Resumen actividades formativas en materia de Atención de Emergencias en España.</u>	97
2	<u>Resumen de las diez claves de atención al cliente</u>	138
3	<u>Normativa relacionada con la Atención de Emergencias</u>	156
4	<u>Números de teléfono de urgencias en España</u>	186
5	<u>Interpretación de resultados en el ámbito del Estado Español</u>	255
6	<u>Interpretación de resultados en el ámbito internacional</u>	285

INTRODUCCION

Esta tesis surgió, a medida que reflexionaba y estudiaba diferentes aspectos de la seguridad y más concretamente, de los servicios de emergencia, e iba planteándome la conveniencia de analizar con más profundidad, los modos organizacionales existentes, con el fin de proponer un nuevo enfoque, más adecuado a las necesidades del usuario actual.

De aquí mi planteamiento tentativo original, pero fueron surgiendo varias dificultades. La primera, al intentar acotar el objeto de estudio. Hacerlo de la seguridad pública en general, comportaba una doble dificultad. Por una parte, enmarcar bien los límites del propio objeto de estudio y en segundo lugar, conseguir monografías, artículos, tesis doctorales y otros textos de carácter científico que pudieran ilustrarme.

Solventé el primero de los problemas -acotar el objeto de estudio-, reflexionando sobre qué tipo de organizaciones son las que actúan en un incidente de naturaleza crítica o emergente y observé que hay tres tipos de organizaciones que intervienen en casi todos los incidentes, especialmente en los más complejos como son los de carácter multisectorial. Estas tres organizaciones son: el servicio de Policía (sea cual fuere el Cuerpo

actuante); el servicio de prevención, extinción de incendios, salvamentos y Protección Civil; y, el de Emergencias Sanitarias.

Pero, al pretender centrar mi tesis en los servicios de Atención de Emergencias, me he circunscrito a los dos últimos y he dejado al margen de esta investigación a los de Policía, dado que no se encuentra entre su misión principal la de realizar asistencia de emergencias.

Sin embargo, estos dos tipos de servicios objeto de mi tesis, entendidos desde una óptica conceptual y no operativa, no tienen por qué coincidir en todos los casos con “Cuerpos” u organizaciones que lo prestan y de ahí que, para entender el objeto de estudio, también tenga que hacer alguna somera referencia a las organizaciones de voluntarios, Bomberos privados y organización de Salvamento Marítimo, entre otros.

La segunda de las dificultades surgió a la hora de acceder a publicaciones, tanto en soporte papel, como digital, así como, a tesis doctorales relacionadas con la materia. Las publicaciones disponibles estudian el ámbito organizacional en términos generales, por lo que tratan a las organizaciones desde una visión global, no especializada en el sector de la Atención de Emergencias. Además, consultada la base de datos de tesis doctorales, vemos que hay muy pocas relacionadas con el sector de las emergencias, siendo la mayoría del ámbito de la salud y únicamente he encontrado tres que tienen algo que ver con el sector de incendios, salvamentos y/o Protección Civil. En cualquier caso, no he tenido constancia de que exista alguna específica relacionada con el ámbito organizacional de los servicios de emergencia.

La tercera dificultad fue el tiempo. Realizar una tesis, de manera simultánea a la actividad laboral y familiar, es una tarea que obliga a ser disciplinado, constante y a contar con la complicidad y apoyo de la familia. En este sentido, mi esposa Isabel, siempre ha estado conmigo, ayudándome y dándome ideas y nuestras hijas, Naiara e Irati, han estado interesándose

constantemente y esperando el día de la defensa, ellas bastante tienen con estudiar sus carreras y buscar un futuro profesional.

Para hacer frente a este trabajo, tenía que aprovechar los tiempos libres que me quedaban durante el día, forzando alguna tarde, los fines de semana, y los viajes largos en avión a Canarias, en los que montaba mi oficina cuando el asiento de al lado estaba libre.

Finalmente, la dificultad mayor surge en ¿cuándo parar?. Cuándo parar de investigar, de conocer, de saber,... Al encontrarme con una materia que ha guiado mi vida profesional durante más de 30 años, y ver todo lo que queda por estudiar, me surge la inquietud, la necesidad de saber más, de compartir y de poner método a lo que hago y orden a lo que se.

Realmente, esta última dificultad no la he superado y probablemente no la superaré. El saber es vivo, dinámico e inquietante y la docencia es una obligación para aquellos que hemos aprendido; para los que la vida nos ha abierto puertas y nos ha permitido avanzar en nuestro desarrollo profesional. Por eso, esta tesis continuará viva y si me es posible, seguiré aprendiendo, conociendo, estudiando, profundizando y compartiendo aquello que he interiorizado.

Frente a este cúmulo de dificultades han existido **grandes facilidades y oportunidades** de ámbito académico y profesional. Por un lado, me ha sido muy útil para la elaboración de este trabajo de investigación, la docencia impartida, entre otros, en el Grado en Prevención y Seguridad Integral de la Escuela de Prevención y Seguridad Integral de la Universidad Autónoma de Barcelona, así como, en el Máster en Gestión de Riesgos y Emergencias y en el Curso de Acreditación para Técnico Competente en Planes de Autoprotección.

Especial relevancia ha tenido también la puesta a mi disposición, por parte de mi Directora de Tesis, de la biblioteca del Catedrático Dr. Manuel Ballbé

Prunés (1920-1961), depositada en el Departamento de Derecho Público y Ciencias Historicojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona. En ella, he podido encontrar alguna publicación, de hace más de cincuenta años, que me ha permitido enfocar mi objeto de estudio, especialmente en el ámbito de la “acción humana”.

Por tanto, el sentir de esta tesis, es contar con una investigación que pueda posicionarnos frente a la situación actual del sector y sus perspectivas de futuro, de forma que modestamente este trabajo, sirva para desarrollar un modo de organización más adecuado a las nuevas demandas de los usuarios, más dinámico organizativamente y que permita la sostenibilidad del sistema. Soy consciente de que es difícil, que queda mucho por andar ya que estamos ante organizaciones muy conservadoras organizativamente, pero no tiro la toalla a que en un futuro, no muy lejano, esto sea posible.

Estamos ante una tesis doctoral titulada **“Regulación y organización de servicios de Atención de Emergencias y Protección Civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial”**, y ello por varios motivos. El primero, porque a lo largo de mis años de ejercicio profesional en el sector de la seguridad y salud, me ha ido surgiendo un interés e inquietud para profundizar en este sector, como objeto de estudio; por otro, porque en los últimos años de mi vida profesional, ocupando puestos de dirección en diversos sistemas de emergencia, he constatado la escasez de textos específicos, de carácter científico o con el suficiente rigor, para abordar este tema, con método y resultados empíricos.

Los servicios, denominados genéricamente “de seguridad”, aunque referidos a la defensa de la vida de las personas, es decir, Emergencias Médicas, Protección Civil, Bomberos, Salvamento Marítimo y similares, se han implantado especialmente en los últimos treinta años, y en los últimos quince, venimos denominándolos como “servicios de Atención de Emergencias”.

Estamos, ante una materia teóricamente antigua, pero con nuevas visiones y conceptos en los que se carece de una disciplina universitaria específica con suficientes años de implantación y nos encontramos, también, ante una tesis multidisciplinar. Una tesis, que abarca varias ciencias de la vida, pero que es independiente de una mera visión parcial o específica de una ciencia concreta, y por lo tanto, va más allá de un solo enfoque de las ciencias jurídicas, o de las sociales, o de las experimentales. Abordamos por tanto, un enfoque integral, una visión de conjunto sobre la forma en la que actualmente se presta el servicio de Atención de Emergencias.

Esta tesis consta de cinco partes. A saber:

Una primera, sobre el objeto de estudio. Limita y establece los perímetros de la investigación, reflexiona sobre su evolución histórica más relevante, sus conceptos, servicios, órganos de prestación y cuerpos que prestan este servicio de carácter público. En esta parte, se describen los antecedentes y se efectúa un análisis evolutivo de los diferentes servicios de Atención de Emergencias.

Una segunda, en la que se analiza el marco teórico, sociológico, organizacional, jurídico, formativo y operativo, que sustente el nuevo sistema organizacional que pretendo proponer para los servicios de emergencia. Para ello, he seleccionado varias teorías de diversos campos y disciplinas que son las que considero más adecuadas para nuestro objeto de estudio, ya que abordan directamente organizaciones similares a las que nos ocupan.

Además, en el marco jurídico, reflejo el estado de situación y un resumen de la principal normativa, actualmente en vigor.

En la tercera, se efectúa un análisis organizativo de los sistemas de Atención de Emergencias existentes en el Estado. Para ello, se ha efectuado un estudio de campo con más de 240 indicadores, los cuales han sido

analizados en cada una de las 30 organizaciones de emergencias estudiadas de España, de forma que se han tenido en cuenta, 4530 ítems.

Esta ficha nos ha permitido también diseñar una técnica de evaluación cualitativa de las organizaciones de atención de emergencia y su capacidad de respuesta ante este tipo de incidentes.

En la cuarta parte, se analiza el funcionamiento de los servicios de emergencia de otros países, para lo cual, también se ha diseñado una ficha específica con 37 indicadores y se han analizado 20 organizaciones de otros tantos países, lo que supone un total de 750 cuarenta ítems.

En la quinta parte se caracteriza un sistema concreto por el que apuesto. Teniendo en cuenta la historia, tomando en consideración las teorías organizacionales analizadas y en base a los casi cinco mil ítems analizados, tanto de organizaciones españolas, como de otros países, se va dimensionando y definiendo un marco organizacional específico.

De esta manera, se conseguirá una mayor adaptación a las demandas del usuario y a la evolución de la sociedad, se logrará abundar en su participación, ser más eficaces, cercanos y profesionales, lo que supondrá una mayor eficiencia en la gestión, una mayor satisfacción de los usuarios y un sistema más sostenible, social y económicoamente.

En la caracterización de este sistema, se han definido, los factores que interactúan en él, la visión organizativa, la económica, la gestión de personas, las relaciones con el exterior, la docencia y la participación ciudadana. Todo ello, permite conocer sus características funcionales, sus valores, el papel de los intervenientes, la coordinación, el tipo de liderazgo y en general, su dimensionamiento complejo.

La tesis finaliza con 5 **conclusiones** y 1 conclusión final, así como, con 231 referencias **bibliográficas**, una **webgrafía**, y 2 **anexos** complementarios al cuerpo de la tesis.

La investigación cuenta con 431 “notas a pie”, con el fin de que el lector pueda conocer el autor y texto directo de las fuentes utilizadas. También, se puede complementar su contenido, accediendo directamente a las publicaciones consultadas y a las fuentes de información a través de sus páginas Web. Para ello, cada cita está referenciada mediante enlaces automáticos, con solo pulsar en esta (para la versión electrónica), actualizado a Octubre de 2013.

También en las “notas a pie de página”, cuando se cita por primera vez a un autor, se efectúa un resumen de su biografía o actos singulares relacionados con el objeto de esta tesis.

Por último, esta tesis **aporta principalmente tres aspectos**: Por un lado, una adaptación del marco teórico general de las organizaciones, al sector concreto de la Atención de Emergencias. Por otro, el diseño de una técnica cualitativa de evaluación de organizaciones de atención a la emergencia y, por último, la caracterización de un nuevo sistema de Atención de Emergencias, asimétrico, multifuncional y multifactorial.

José Julián Isturitz. Diciembre 2013.

www.josejulianisturitz.eu

Código QR del autor para el acceso a la Tesis:



OBJETIVO GENERAL E HIPOTESIS

El Sistema de Atención de Emergencias en España está conformado por dos grandes grupos de organizaciones muy diferenciados entre sí. Por una parte, la de Atención de Emergencias Sanitarias o también denominadas médicas, y por otro, los servicios de prevención, extinción de incendios, salvamentos y Protección Civil.

Ambas, se caracterizan por ser organizaciones relativamente jóvenes, asimétricas y heterogéneas, donde la mayoría, lejos de haberse creado bajo una concepción moderna, han repetido modelos organizacionales centrados en el pasado, reactivas, con sistemas de gestión caducos y conservadores, orientados a la propia organización y no al usuario, en las que la transparencia y sostenibilidad deben ser muy mejoradas.

Por ello, el **objetivo general** de esta tesis es:

Repensar el sistema de Atención de Emergencias, analizando la regulación actual, la situación de los entornos, social, institucional y económico, diseñando un nuevo modo organizacional que permita una mejor orientación hacia las demandas de las personas que viven y visitan un entorno geográfico, que sea eficaz, sostenible y suficientemente rentable.

Por ello, mi **hipótesis** es que actualmente la solución organizacional de la Atención de Emergencias, lejos de solventar las necesidades de los usuarios, está más orientada a la propia organización y a satisfacer sus propios intereses, de forma que, de seguir así, se generaran más disfunciones en el sistema, con perjuicio para los usuarios, el consecuente incremento del gasto insostenible y la generación de nuevas demandas insatisfechas con descrédito de los servicios de atención públicos.

Todo ello, generará nuevas organizaciones privadas con dudosos resultados y orientadas únicamente al beneficio empresarial, lo que supondrá la aparición de más organizaciones, pero no por ello, mejores resultados en términos de valor.

Por lo antedicho, considero imprescindible un cambio de sistema que nos permita estar más cerca de las personas, que solvete sus necesidades y que aporte valor, incluso superando las expectativas de sus clientes o usuarios.

Creo, que este nuevo sistema debe continuar siendo asimétrico, porque así es la conformación territorial del Estado Español, pero con diferencias en la forma de acometer la respuesta a las emergencias. Debe haber una mayor implicación de la Administración General del Estado, para que atendiendo a las particularidades específicas de cada Comunidad Autónoma, exista un marco común que establezca las bases generales y englobe el control de calidad, la coordinación y la formación especializada, permitiendo ser modulado por cada Comunidad Autónoma, de forma que todo el modelo, responda a una misma misión comúnmente aceptada por todos aun con sus singularidades en la forma de su prestación.

Además, las organizaciones deben estar más orientadas a las soluciones y más centradas en el usuario, ya que de lo contrario continuaremos sin saber bien qué resultados de actividad tenemos, con qué indicadores económicos y cuál es el coste-beneficio.

No podemos continuar repitiendo en nuestras nuevas organizaciones o en las reformas de las existentes, los mismos defectos una y otra vez, por lo que se debe lograr una mayor simbiosis, entre las necesidades de las personas y las posibilidades de las organizaciones, mejorar el trabajo en red, su coordinación, y en definitiva, aumentar sensiblemente la eficiencia de sus servicios, así como, la calidad percibida de aquellos para los que se ha ideado el sistema.

Parte 1

OBJETO DE ESTUDIO Y MARCO HISTORICO

Parte 1: Objeto de estudio y marco histórico

Resumen de contenido

En esta parte, describiremos cual es el objeto de estudio y sus perímetros, plasmando una visión global del trabajo, de forma que definamos conceptualmente los límites de la investigación y los ámbitos en los que se realiza.

También haremos un análisis histórico de situación de los servicios de Atención de Emergencias. Qué indicios hay sobre su creación, cómo han evolucionado y cómo han llegado hasta los últimos años.

1.1 OBJETO DE ESTUDIO.

Con la finalidad de poder acotar bien el contenido del objeto de estudio, debemos acercarnos a él acometiendo primeramente sus entornos conceptuales, como son, principalmente el de la seguridad humana, como “principio” de las personas, la acción humana, como “dinámica” de ellas y la protección integral, como valor de éstas.

1.1.1 Un acercamiento al objeto de estudio.

a) La seguridad humana:

Naciones Unidas, viene insistiendo en los últimos años en un nuevo concepto, como es el de seguridad humana, ligada al de la protección integral de las personas y los bienes.

Para BALLBE:

“En las sociedades avanzadas, la construcción del concepto acuñado por las Naciones Unidas de *seguridad humana* está dando un sentido integral y más completo de toda esta ingente emergencia de nuevos derechos y valores que se implantan y dan un nuevo sentido al papel del Estado y a los movimientos comunitarios”¹.

Por otra parte, estoy totalmente de acuerdo con que:

“Todo lo que se ahorra en Administraciones Públicas y profesionales de la prevención, se gasta en administración y profesionales de la represión del crimen”² (en este caso podemos asimilar crimen por situación crítica).

¹ BALLBE, M., “Seguridad humana: del estado anómico al estado regulador”, Prólogo a la edición española de: HOOD, C., *El gobierno del riesgo*, Ariel, Barcelona, 2006, pág. 15.

El Dr. Manuel Ballbé i Mallol, es Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Barcelona, Delegado del Rector en la Escuela de Prevención y Seguridad Integral, de la que es su fundador y su principal impulsor académico. También, es miembro del Consejo de dirección del Centro de Investigación en Gobernanza del Riesgo.

² BALLBE, M., “El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización”, en: *Revista de Administración Pública*, nº. 174, Madrid, 2007, págs. 215-276. Disponible en:

<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=626&IDA=26537>

MISES, define la acción humana como un “rasgo específico por excelencia de la vida humana, de carácter planificado, racional, erróneo y evaluable”³ y para AMALBERTI, “ciertos procesos técnicos impiden el desarrollo de las protecciones naturales que desarrollan los operadores contra sus propios errores”⁴

Para MASLOW⁵, existen una serie de “necesidades básicas” que las categoriza con una “jerarquía de necesidades” de forma que estas configuran una pirámide, la conocida como “pirámide de Maslow”⁶, la cual se estructura con una serie de cinco niveles o estratos. En la base de la pirámide, es decir, en la parte considerada como necesidad más básica, están la de carácter fisiológico, como son: la respiración, la alimentación, el descanso, la continuidad de la especie o la homeostasis. Inmediatamente por encima, en el segundo nivel, se encuentra la seguridad, concretamente la seguridad física, la del empleo, la de recursos, moral, familiar, de salud y de propiedad privada. Le siguen en el resto de niveles, la afiliación, el reconocimiento y la autorrealización.

Como vemos, la seguridad ocupa el segundo lugar más importante en la jerarquía de valores de los humanos.

La seguridad humana tiene como:

“Características inherentes a la definición de este concepto: (...) interdependencia, multidimensionalidad, universalidad y prevención. Con las siete dimensiones que lo constituyen: seguridad económica, Seguridad

³ MISES, L., *La acción humana*. Fundación Ignacio Villalonga, Valencia, 1960, pág. 64.
Ludwig Von Mise, fue un reconocido economista austriaco que escribió el “Tratado de economía”, escrito en 1949.

⁴ Vid. AMALBERTI, R., *Acción humana en los sistemas de alto riesgo*, Modus Laborandi, Madrid, 2009. René Amalberti es profesor de medicina, fisiología y ergonomía. Asesor Senior de Seguridad del Paciente, en la Haute Autorité de Santé, participó en los principales programas europeos de investigación sobre el error humano y la gestión del riesgo y llevó a cabo la investigación en el campo de la medicina de los errores médicos, seguridad del paciente, el enfoque de sistemas, y la resiliencia. Ha publicado más de 100 artículos y capítulos internacionales y es autor o coautor de 10 libros.

⁵ MASLOW, A., Brooklyn, Nueva York, (1908-1970), Palo Alto, California, fue un psicólogo estadounidense conocido como uno de los fundadores y principales exponentes de la psicología humanista. [www.maslow.com]

⁶ Disponible en: <http://webspace.ship.edu/cgboer/maslowesp.html>

alimentaria, Seguridad en la Salud, Seguridad ambiental, Seguridad personal, Seguridad de la Comunidad y Seguridad pública”⁷.

La seguridad ha venido siendo considerada como un elemento instrumental, es decir, un hecho aislado, útil para un momento determinado. No obstante, actualmente la entendemos como parte de la estrategia transversal de la empresa, como parte de un todo y útil para la calidad de la organización.

La seguridad presenta una serie de **características singulares** que la hacen propia. Como es: La subjetividad, ya que depende de la percepción del usuario y por lo tanto del valor que éste le dé. Debe ser planificada, teniendo una dimensión previa en la fase de previsión⁸. Maneja lo prohibido, en tanto en cuanto utiliza un elenco de variables que al común de los mortales le son ajenos y lejanos. Su fin último es el cuidado de la vida. Es sumatoria, ya que al considerarla integral, su resultado es más que la mera suma de sus componentes, y por último, brilla, ya que sus resultados suelen ser en muchas ocasiones espectaculares.

La seguridad tiene **cuatro dimensiones**. Uno de carácter integral, en tanto en cuanto es global y aborda las diferentes seguridades que existen. Otro, la integrada, ya que la seguridad debe estar imbricada en el tejido social de la organización para que todos sus componentes la interioricen y les sea significativa. Una tercera, que es única y debe ser vista en su totalidad, como un solo elemento. Por último, debe ser eficiente, es decir, no solo eficaz, sino además, al menor precio posible.

⁷ FERNANDEZ, P., Tesis doctoral: *Seguridad humana*, depositada en la Universidad Autónoma de Barcelona, 2005, pág. 15. Disponible en:

[<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5229/jcfp1de1.pdf?sequence=1>]

El Dr. Pablo Fernández Pereira, es profesor en el Grado en Seguridad y Emergencias de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y fue Responsable académico de la Academia Canaria de Seguridad en el Gobierno de Canarias.

⁸ Previsión: entendida como pre-visión, es decir, “ver antes de”. Enfoque dado por el Dr. Miguel Morón Miguel, Doctor Ingeniero Industrial. Fue Director General de Protección Civil en el Gobierno Vasco (1985-1989). Consultor, entre otras materias, de “análisis de valor sistémico”.

Para BALLBE:

“Estamos entrando en una nueva era en la visión de la seguridad integral, en el sentido de coger todos los temas que nos afectan y analizar sus datos y determinar cuáles son las causas que motivan las mayores posibilidades de morir”⁹.

Seguridad y calidad, actualmente vienen muy unidas, ya que en gran medida una, trae a la otra. Cuando hablamos de seguridad y calidad, significa aportar valor al cliente, superar sus expectativas, minimizar las pérdidas que un producto pueda causar a la sociedad, mantener la satisfacción del cliente y entregarle lo que nunca se había imaginado que quería y que una vez que lo obtenga, se dé cuenta que era lo que siempre había querido.

“La seguridad humana, (...) se ha convertido en un elemento transformador de las concepciones que hasta ahora se han mantenido sobre el significado de la seguridad en el mundo. Su aportación más destacada es haber señalado el camino para examinar la seguridad centrada en la gente más que en los Estados”¹⁰.

Por otra parte, ANITUA, afirma que:

“La seguridad como valor absoluto no existe y por tanto no podemos nunca alcanzarla totalmente. Podemos decir que la búsqueda de la seguridad es un camino que no tiene final”¹¹.

Pero, necesitamos aceptar la inseguridad,

“(...) una aceptación sin reservas de la inseguridad inherente a la existencia, por efecto de la ley del esfuerzo invertido, nos puede aportar una auténtica seguridad. Claro está, ello significa asumir plenamente que vivimos una existencia finita, llena de percances y cuyo final inevitable es la muerte. Y actuar en consecuencia, por supuesto.”¹²

⁹ BALLBE, M., “Seguridad integral: un nuevo concepto”, en FERNANDEZ, P., *Seguridad humana*, Barcelona, 2006, pág. 120.

¹⁰ FERNANDEZ, P., Tesis doctoral: *Seguridad humana, op. cit.*, pág. 463.

¹¹ ANITUA, P., *Manual de protección civil*, Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza, Vitoria-Gasteiz, 2006, pág.19. Pedro Aníta Aldekoa, es Director de Protección Civil y Atención de Emergencias, en el Gobierno Vasco. Ha sido también, Subdirector General-Jefe de la División Operativa en la Dirección General de Emergencias, de la Generalitat de Catalunya y Jefe de Formación de la Dirección de Protección Civil del Gobierno Vasco.

¹² CURBET, J., *Un mundo inseguro*. Universidad Abierta de Catalunya, Barcelona, 2011, pág. 71. Jaume Curbet Hereu, fue profesor de la Universidad de Girona y de la Oberta de Catalunya. Autor de varios libros y fallecido, en mayo de 2011, mientras se realizaba esta tesis.

Pero la seguridad es un derecho,

“(...) el derecho a la seguridad como derecho humano más esencial, a la vida, a la integridad moral y no es más que un derecho a la seguridad preventiva. Y para conseguirla es imprescindible que las administraciones públicas se impliquen activamente”¹³.

b) El entorno:

Para poder entender el objeto de estudio, hay que determinar bien el entorno temporal en el que nos desenvolvemos, dado que parece que existe una cierta confusión, tanto en los profesionales del sector, como en la ciudadanía en general, sobre el ámbito material en el que nos encontramos, y por lo tanto, en nuestro objeto de estudio.

Si este trabajo lo hubiéramos realizado hace treinta años, probablemente no debíamos empezar por acotar el ámbito de lo que actualmente se llama “Protección Civil”, dado que en esos años, este concepto era prácticamente desconocido y limitado casi exclusivamente al ámbito militar, aunque se denominase “civil”.

Por ello, hoy día debemos abordar el entorno conceptual de la Protección Civil, para posteriormente, acercarnos al verdadero objeto de estudio de este trabajo, como son los sistemas de Atención de Emergencias, en general y más específicamente como veremos, los de Atención de Emergencias Sanitarias [médicas] y los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, denominados comúnmente como “Bomberos”, ya que ambos constituyen el motor organizacional del servicio público de Atención de Emergencias, verdadera base para la eficiencia en la resolución de incidentes, tanto de carácter ordinario, como extraordinario.

¹³ BALLBE, M., “El derecho a la seguridad”, en: *La Vanguardia*, 28 de mayo de 2006. Disponible en: <http://www.caffereggio.net/2006/05/28/el-derecho-a-la-seguridad-de-manuel-ballbe-en-la-vanguardia/>

La materia “Protección Civil” ha venido desarrollándose de manera significativa en los últimos veinte años, desde que en 1995, el Parlamento Español, aprobara la Ley de Protección Civil¹⁴.

No obstante, es cierto que dos años antes, algo venía ocurriendo, sobre todo desde la aparición del Decreto del Gobierno Vasco, de creación de los llamados *Centros de Coordinación Operativa*¹⁵, verdadera revolución y motor del sistema.

Como veremos con posterioridad, hay un “conflicto latente y permanente” entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado sobre la competencia en todo aquello que, de una u otra forma, tiene que ver con la atención a las emergencias, al no aplicar la doctrina de la “soberanía dual”¹⁶.

A lo largo de este tiempo han cambiado las demandas de la sociedad, la estructura administrativa del Estado y también los requerimientos que las personas hacen hacia los servicios públicos, ya que éstas van siendo cada vez más asertivas y demandan más y mejores servicios públicos, sobre todo, aquellos que considera como esenciales. Esto ha hecho que la Protección Civil haya tenido que ir adaptándose hasta ocupar espacios que no se habían previsto cuando se proclamó inicialmente la Ley.

También cabe citar que el concepto de “emergencia” es muy variado según el entorno en el que nos encontramos. Así, para la Real Academia Española¹⁷, entre otras acepciones, se trata de un “Suceso o accidente que sobreviene”, “Situación de peligro o desastre que requiere una acción

¹⁴ Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-1696>

¹⁵ Decreto núm. 34/1983, de 8 de marzo, de creación de los llamados Centros de Coordinación Operativa, Disponible en:

http://www.belt.es/legislacion/vigente/sp_pcivil/pcivil/autonomica/pais Vasco/decreto_29_marzo_83.pdf

¹⁶ BALLBE, M., MARTINEZ, R., *Soberanía dual y constitución integradora: la reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*, Ariel, Barcelona, 2003, pág. 183.

¹⁷ Fuente: <http://www.rae.es>

inmediata". En cualquier caso, el común denominador es que se trata de una situación sobrevenida, imprevista, que precisa de una actuación tiempo-dependiente¹⁸ y vital.

Vemos que estos conceptos van madurando en las últimas décadas, de tal manera que actualmente se habla de Protección Civil y Atención de Emergencias, como si se tratara, y de hecho así es, de dos conceptos diferentes, fenómeno que hace dos décadas era impensable.

En la actualidad, los servicios de seguridad pública son principalmente atendidos por dos grandes grupos de organizaciones. Por un lado, la seguridad en términos de seguridad ciudadana, que la prestan los cuerpos policiales, tales como, Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Policías Autonómicas y Policías Locales, así como, las Policías Portuarias, Aduanas e incluso por las Policías Militares. Por otro, fundamentalmente los de atención a la urgencia y emergencia sanitaria y los de prevención, extinción de incendios, salvamentos y Protección Civil.

En este trabajo, teniendo en cuenta que el objeto de estudio es analizar el modelo organizacional de los denominados como "Atención de Emergencias" nos circunscribiremos a los servicios de carácter público más significativos y desarrollados, por lo que nos limitaremos fundamentalmente a sus dos expresiones más destacadas actualmente en España como son, por una lado, los de Emergencias Sanitarias, y por otro, los de prevención, extinción de incendios y salvamentos, que en la mayoría de los casos, asumen los de Protección Civil.

1.1.2 Perímetro del objeto de estudio.

Para poder analizar con eficacia las nuevas tendencias en Protección Civil, es preciso conocer cuáles son sus límites estructurales y operativos, así

¹⁸ Tiempo-dependiente: Variable en la cual el valor del tiempo es crucial, toda vez que a mayor tiempo, peores resultados.

como, conocer sus ámbitos y los diferentes entornos que permiten ubicar tanto el concepto, la materia, como los servicios que se prestan.

En este apartado y con la finalidad de poder entender mejor la situación real actual, haremos una integración de conceptos, no limitándonos al concepto jurídico, sino que intentaremos hacer una integración equilibrada, también con enfoques operativos y la realidad cotidiana, así como, *la costumbre*, como verdadera fuente del derecho que es ésta última y como componente de la sociología de las organizaciones.

Para acercarnos a un conocimiento *grossó modo*, deberemos distinguir entre la materia y los servicios.

En un principio, la materia de Protección Civil y su objeto, quedan definidos en la Ley de Protección Civil, a las situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.

No obstante, los servicios de Protección Civil actuales, aglutinan un mayor espectro en el espacio de la seguridad pública, englobando los siguientes aspectos, a saber:

- Protección Civil, incluye situaciones consideradas de emergencia excepcional y definidas como de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.

Son incidentes en los que existe una clara desproporción entre las necesidades y los medios, es decir, la situación ha producido tales daños en las personas, bienes o patrimonio público, que hace necesaria la actuación de medios no utilizados habitualmente en la resolución del incidente¹⁹, siendo generalmente necesarios recursos de otras Comunidades Autónomas e incluso de otros Estados.

¹⁹ Incidente: Situación sobrevenida e inesperada que genera una situación de riesgo.

Entre este tipo de situaciones podemos citar principalmente las catástrofes de origen natural, como son lluvias torrenciales, terremotos e inundaciones, así como los riesgos antrópicos²⁰, entre otras.

No obstante, el concepto de “catástrofe” no es homogéneo ya que en función de los recursos disponibles y del lugar donde se produzca, un mismo incidente puede ser considerado catástrofe o no²¹.

- Accidentes de múltiples víctimas (AMV), incluyen situaciones consideradas como emergencia excepcional, pero que no alcanzan la consideración de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Producen gran impacto social y dolor sobre la sociedad, como por ejemplo, los accidentes múltiples con menores.

Normalmente son incidentes en los que el número de víctimas es superior a diez, pero se diferencia de los anteriores por tratarse de incidentes no considerados como catastróficos, puesto que los medios disponibles son suficientes para solventar la situación de emergencia sobrevenida.

- Emergencias ordinarias, incluyen los incidentes cotidianos que aparecen en el discurrir de la vida común, como por ejemplo, accidentes de tráfico, explosiones, incendios y similares.

Son situaciones en las que, los medios disponibles son suficientes para solventar el incidente y el número de víctimas inferior a diez. No obstante, la cantidad de víctimas no es el único indicador aceptado en la actualidad.

²⁰ Riesgos provocados por el hombre.

²¹ Vid. LARREA, J., “El concepto de catástrofe”, en: *Emergencias 112*, nº 96, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2013. Disponible en: <http://www.aptb.org/articuloEmergencia112/72/1249#.Uhpt4hZ-wy4>

El Sr. Javier Larrea Cuenca, es Capitán de la Marina Mercante, Secretario General de la Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos y fue Jefe de Bomberos de Bilbao. Es un gran impulsor de los servicios de emergencia, principalmente en los Cuerpos de Bomberos.

Actualmente, cuando se habla de Protección Civil y Atención de Emergencias, se está incluyendo la resolución de incidentes en cualquiera de los tres tipos indicados anteriormente, por lo que debemos considerar que estos son el perímetro en el que se desenvuelve actualmente la Protección Civil.

La Protección Civil, es por tanto un órgano tricefálico. Por una parte, planificador, por otro, prestador de servicios y en tercer lugar, coordinador de los diferentes agentes que intervienen en caso de emergencia. Además, se encuentra inmerso en el concepto de seguridad pública, como una parte más de un “*gran todo*”.

A tenor de lo expuesto, acotaremos nuestro trabajo en el estudio organizacional de los servicios de Atención de Emergencias Sanitarias y a los servicios de Bomberos y Protección Civil, teniendo en cuenta que en éstos se dan las siguientes características:

- a) Responden a un interés público.
- b) Son servicios de titularidad pública.
- c) Su prestación está generalizada.
- d) Responde a principios de acceso universal, equidad y eficiencia.
- e) Su financiación es mixta.
- f) La acreditación es pública.
- g) El control de la prestación es público.
- h) Las personas que prestan el servicio, tienen la consideración de funcionario público, a tenor de que el servicio prestado es de naturaleza pública y con independencia de cuál sea su estatuto o relación laboral.
- i) La prestación del servicio puede ser pública o privada.

Cabe decir que, todo este trabajo está enfocado bajo una concepción de la seguridad, entendida como **protección y seguridad integral**, es decir, como protección integral de las personas y bienes, en los términos acuñados

por BALLBE como “protección y seguridad integral”²², pero también, bajo la concepción de una extraña relación entre la seguridad y la humanidad ya que, en términos de ANITUA, “(...) comienza una historia de encuentros y desencuentros, en los que el ser humano genera las nuevas situaciones de riesgo, muchas veces sin las medidas correctoras o minimizadoras oportunas”²³ y también, coincidiendo con VARO,²⁴ de “carácter multidisciplinar”²⁵.

1.1.3 Objeto específico de estudio.

Por lo tanto, nuestro objeto de estudio es el ámbito organizacional de las entidades que prestan servicios de Atención de Emergencias y más concretamente, las relacionadas con la emergencia sanitaria, los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, así como, la Protección Civil.

²² BALLBE, M., “Seguridad humana...”, *op. cit.*, págs. 11 y ss.

²³ ANITUA, P., *Manual de protección civil*, *op. cit.*, pág. 23.

²⁴ Don José Miguel Varo León, Médico Intensivista, fue Director General de Atención Hospitalaria de la Junta de Andalucía. También, como Vicepresidente Ejecutivo de la Cruz Roja Española fue el principal impulsor de su modernización.

²⁵ VARO LEON, J. M., “Efectos de las catástrofes sobre la salud”, en: *Sociedad Internacional de Medicina de Emergencias*, nº 32, Petit-Lency (Suiza), 1987, pág. 5.

1.2.- MARCO HISTORICO.

En este apartado, hacemos una primera aproximación macrohistórica a cada servicio. Analizaremos sus antecedentes históricos, desde las primeras evidencias que se tienen de su existencia, sus orígenes en España y referenciándolas hasta hace aproximadamente treinta años ya que, para este trabajo, hemos considerado que, a partir de esta fecha, es objeto del marco teórico actual que se analiza con más profundidad en la [Parte 2](#).

1.2.1 Prevención de incendios y salvamentos.

Parece ser que las primeras evidencias de personas agrupadas para defenderse frente a los incendios datan de la época de los romanos. En este sentido:

“Hay muchas evidencias históricas de acciones de grupos de personas organizados contra incendios, pero las pruebas más antiguas de lo que podemos comparar con un cuerpo de Bomberos actual, surge de los romanos. Con una antigüedad de 1.650 años, arqueólogos alemanes, bajo la dirección de Bernd Paeffgen, descubrieron en 2004, en el Valle del Rin, lo que fue descrito como una bomba de agua. El equipo contaba además con un tubo delgado de 1,10 metros que iba unido a la bomba. Inicialmente confundida con una lanza, las posteriores pruebas revelaron que se trataba de un conducto o manguera.

En la antigua Roma, de Julio César, Marco Licinio Craso era una de las personas más ricas de la ciudad, su riqueza provenía de los bienes raíces y el “alquiler inmobiliario”, pero la curiosa historia le atribuye aún más mérito al haber sido el organizador del primer servicio contra incendios de Roma, para asegurar que sus Bomberos tuvieran siempre trabajo, también organizó las primeras brigadas de “incendiarios” de las que se tienen referencias en la Historia. Pero estos curiosos Bomberos eran controlados por Craso, que ambicioso y cruel, no daba orden de apagar el incendio si el dueño del territorio o construcción no lo vendiera a precio de renta en ese instante. Así, la gente prefería ganar el dinero de la venta injustamente, que obtener una casa o parcela destrozados”²⁶.

Para OTALORA, la regulación de los servicios de Bomberos fue muy posterior y data de comienzos de 1800:

²⁶ Fuente: Protección contra incendios, PCIpedia. <http://www.pcipedia.es/index.php/Bomberos>

“Hay constancia de alguna regulación en la prevención de incendios en 1884, cuando se crea el primer servicio público contra incendios, concretamente la Brigada contra incendios de Edimburgo, si bien es en 1830 cuando James Braidworrdd, Jefe de la Brigada de Edimburgo, escribe el primer manual integral para actuaciones de la Brigada. En Europa comienza hacia la mitad del siglo XVII y los primeros “Zapadores Bomberos” aparecen organizados en Europa en 1830 siendo organizaciones a cargo de compañías de seguros”²⁷.

En España, para la Asociación Española de lucha contra el fuego, los primeros esbozos son de 1577 en la Villa de Madrid²⁸, si bien los primeros servicios constatados fueron la “Compañías de Zapadores Bomberos de la Milicia Nacional en 1823”²⁹.

Pero son las sociedades de seguros las que van impulsando la creación de servicios de Bomberos, y así destaca:

“La llegada de la gran industria y de los productos derivados de petróleo da lugar al nacimiento de unos nuevos servicios de incendios en las empresas de gran entidad. (...) A partir de la década de los sesenta se van a alumbrar los Servicios Provinciales (diputación de Barcelona en 1963, Diputación de Madrid en 1967, Diputación de Zaragoza en 1975) que en algunos casos desembocarían en los Servicios de las Comunidades Autónomas”³⁰.

De esta forma, en los años 50 ya existían varios Cuerpos de Bomberos, pero el que tenía más influencia a nivel nacional era el del Ayuntamiento de Barcelona, con una cierta proyección e influencia internacional.

²⁷ OTALORA, J. *Método para el diseño de un servicio de Bomberos público y rentable*, Consorcio de Bomberos de Cádiz, Cádiz, 2007, pág. 27 y ss.

El Dr. Javier Otálora San Agustín, es Gerente del Consorcio de Bomberos de Cádiz y esta obra está basada en su tesis doctoral del mismo título.

²⁸ GRACIA, L., “Breve noticia histórica de la lucha contra el fuego en España”, en: *Historia de la Asociación Española de lucha contra el fuego*, Asociación Española de lucha contra el fuego, Zaragoza, 1993. pág. 14.

La Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF), es la organización decana en su ámbito de actuación, fundada hace más de 50 años gracias al impulso dado por un amplio grupo de profesionales de distintos colectivos afines y cuyo resultado directo fue la celebración del “I Congreso Nacional de Bomberos” acaecido en Madrid en noviembre de 1.959. Fuente: www.aself.com

²⁹ GRACIA, L., “Breve noticia histórica de la lucha contra...”, *op. cit.*, pág. 29.

³⁰ GRACIA, L., “Breve noticia histórica de la lucha contra...”, *op. cit.*, pág. 35.

Los primeros movimientos asociativos surgen a partir de 1949, con la revista *Alarma* que sirvió de instrumento de comunicación de artículos profesionales y fue implantándose en todo el Estado.

La primera agrupación de bomberos, surge como “Federación Nacional de Bomberos de España”, de la mano de la propia revista, hasta el punto de afirmar:

“¡Organicémonos! En este número *Alarma* inicia la campaña para la constitución de la Federación Nacional de Bomberos de España”³¹.

Ya en esa fecha, la propia revista hablaba de que: “lo primero, crear en España mentalidad de seguridad y prevención”³².

Pero, el punto de inflexión se produce en julio de 1959 cuando se reúnen en Madrid varios Jefes de Bomberos de España y deciden celebrar el “I Congreso nacional de Bomberos” en noviembre de ese mismo año³³. Dos años más tarde, se constituiría el II Congreso en Barcelona.

1.2.2 Emergencias Sanitarias.

En el ámbito de la atención a la emergencia sanitaria, los primeros indicios parecen estar de la mano de HENRI DUNANT³⁴,

“(…) 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

³¹ FERRE, J., “La lucha y la prevención contra el fuego en España”, en: GRACIA, J. A., *Historia de la Asociación Española de lucha contra el fuego*, Asociación Española de lucha contra el fuego, Madrid, 1993, pág. 38.

Julio Farre Vel era Jefe Auxiliar de Zona de Bomberos de Barcelona y Presidente de la Agrupación Cultural y Deportiva del Cuerpo.

³² DEL VALLE, F., *Alarma*, en: GRACIA, J. A., *Historia de la Asociación Española de lucha contra el fuego*, Asociación Española de lucha contra el fuego, Madrid, 1993, pág.39.

Fabian V del Valle, era Teniente Coronel de Aviación del Servicio de Defensa Química y Contra Incendios del Ministerio del Aire.

³³ Vid. GRACIA, J. A., *Historia de la Asociación Española de lucha contra el fuego*, Asociación Española de lucha contra el fuego, Madrid, 1993, pág. 46.

³⁴ 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 piamontés.

[<http://www.biografiasyvidas.com/biografia/d/dunant.html>]

gente de los pueblos cercanos, se dedicó a socorrerlos, naciendo así la Cruz Roja en 1863. En España nace un año después, en 1864³⁵.

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.

Durante la década de los 50 se hace el primer transporte interhospitalario y el primer transporte primario [el que se efectúa desde el lugar del incidente hasta el centro sanitario] efectuados en Francia. (...) Le siguieron Irlanda del Norte, Alemania y los Estados Unidos”³⁶

En 1971, se organizó el *Primer congreso nacional sobre transporte sanitario*³⁷, que fue denominado como el “primer congreso sobre el transporte sanitario que se celebra en el mundo”³⁸. El contenido de este Congreso nos permite conocer el estado de la situación en esas fechas y entender su evolución posterior. En este evento se afirma, entre otros aspectos, los siguientes:

“El transporte sanitario tiene muchas e importantes facetas, pero quizá la más importante, por ser más conocida, es la relacionada con el transporte de enfermos o accidentados, ya que del transporte adecuado depende muchas veces la agravación de sus estado, la prolongación de su proceso de curación o, quizás, esté en juego la vida misma.

³⁵ Fuente: Cruz Roja Española.

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

³⁶ 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. [Texto publicado mientras el autor de la tesis era Gerente del Sistema de Emergencias Médicas de la Generalitat de Catalunya]

El Dr. Santiago Ferrández Santiveri, es Doctor en Medicina y Cirugía y fue uno de los principales actores en la creación del Sistema de Emergencias Médicas en Catalunya. También fue durante varios años Presidente de la Asociación Catalana de Medicina de Emergencias.

³⁷ 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.

³⁸ SUAY, J., “Conferencia magistral inaugural”, en: CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Primer congreso nacional sobre transporte...*”, op. cit., Don José Suay Milio, era entonces Secretario General Técnico del Ministerio de Obras Públicas.

(...) es obvio el insistir sobre la necesidad de tener planificadas todas las contingencias posibles y, como es natural, dominar una técnicas de transporte que se deben desarrollar, en casos de emergencia, con rapidez y disciplina militar”³⁹.

Ya en esa época se hacía una importante referencia a los medios de comunicación:

“No olvidemos los medios de comunicación, tan necesarios para poder movilizar adecuadamente las unidades encargadas del transporte”⁴⁰.

Referido a los accidentes de tráfico, se hacía una mención especial en el mencionado Congreso, afirmando:

“En el transporte sanitario terrestre encaja perfectamente el auxilio sanitario en carretera a las víctimas de accidentes de tráfico, por entender que, como mínimo, el 80 por 100 de este auxilio, es un problema de transporte sanitario terrestre.

Las víctimas de tráfico podemos decir, sin lugar a dudas, son hoy las más desatendidas, al menos con la rapidez, urgencia y cuidado que, en la mayoría de los casos, las víctimas necesitan”⁴¹.

Por otra parte, ya en esas fechas tenemos datos, no solo sobre la actividad realizada, sino también sobre la gratuidad del servicio y lo que entonces se llamaban “salidas en blanco” para referirse a los actuales “falsos negativos”⁴². Además, se afirmaba que:

“La primera fase asistencial cuenta grandemente con el agente móvil y adecuado para que a la cabecera del asistido lleguen los medios que la técnica y modernos conocimientos permiten una atención organizada y

³⁹ MIRABET, V. “Acto inaugural”, en: CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Primer congreso nacional sobre transporte...*”, op. cit. pág. 2. El Dr. Vicente Mirabet Ippolito, (1926-2012), era entonces el Presidente del Congreso y fue Jefe de la Unidad de Grandes Quemados del Hospital La Fe, de Valencia. El autor de esta tesis tuvo el agrado de conocerle y asesorarle en la puesta en servicio del sistema de facturación de la Cruz Roja de Valencia. (q.e.p.d.)

⁴⁰ MIRABET, V. “Acto inaugural”, en: CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Primer congreso nacional sobre transporte...*”, op. cit., pág. 3.

⁴¹ MENENDEZ, A., “Auxilio sanitario en carretera: organización y funcionamiento”, CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Primer congreso nacional sobre transporte...*”, op. cit., pág. 19. Don Anastasio Menéndez Mesón, era Jefe del Servicio de Auxilio Sanitario en Carretera de la Dirección General de la Jefatura Central de Tráfico.

⁴² Situaciones en las que hay necesidad de recursos pero el paciente/usuario ha sido ya evacuado.

eficaz seguida de evacuación asistida y vigilante mantenida hasta la hospitalización del auxiliado”⁴³.

La Asociación Nacional de Empresarios de Ambulancias (ANEA), nació en Zaragoza, el 2 de octubre de 1978 y la funda un grupo de nueve empresarios con intereses en el sector. Este año también aparece la primera norma, el Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, que catalogó a las ambulancias en la “clase C: especiales o de abono”.

PERALES⁴⁴, en 1979 como gran visionario, adelanta que:

“Las medidas fundamentales para la atención y estabilización de un politraumatizado pueden y deben tomarse fuera de Cuidados Intensivos. Pueden realizarse al borde de una carretera si se dispone del personal y del material necesario”⁴⁵.

No obstante, la atención a la emergencia sanitaria en España, surge de la modernización del transporte sanitario urgente, a partir de comienzos de los 80. Por identificar una fecha y un lugar, citaremos “Sanitaria 81”⁴⁶, un congreso celebrado en Sevilla, en 1981, en el que más de 200 técnicos compartieron experiencias y debatieron sobre el futuro del transporte sanitario en España. De este encuentro surgió la Sociedad Española de

⁴³ PIEDROLA GIL, F., “Auxilio sanitario en carretera: aspecto médico”, en: CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Primer congreso nacional sobre transporte...*”, op. cit., pág. 25. El Dr. Fernando Piedrola Gil, era asesor médico de la Jefatura Central de Tráfico y un impulsor de la atención médica urgente prehospitalaria.

⁴⁴ El Dr. Narciso Perales Rodríguez de Viguri, fue el impulsor del Plan Nacional de Resucitación Cardio-Pulmonar, Director de Hospitales de la Cruz Roja Española y Presidente de la Sociedad Española de Medicina Intensiva, actualmente denominada Sociedad Española de Medicina Intensiva, Crítica y Unidades Coronarias (SEMICYUC) . Fue también vocal de la Subcomisión de urgencias, de la Comisión de análisis y evaluación del Sistema Nacional de Salud en 1991, conocido como informe “Abril”. Ver [apartado 2.1.2](#). El autor de la tesis tuvo el honor de trabajar con él (1989-1990).

⁴⁵ PERALES, N., “Patología de los accidentados”, en: FUNDESCO, *Los accidentes, el transporte y las telecomunicaciones*, Mimeo, Madrid, 1979, pág. 93.

Fundesco: Fundación para el desarrollo de la función social de las comunicaciones, en 1970, “fue instituida por la Compañía Telefónica Nacional de España y su objeto esencial orientado fundamentalmente al desarrollo de la ciencia y la cultura, lo constituye la investigación especulativa y aplicada y la formación de técnicos, con vistas al perfeccionamiento de las comunicaciones y de sus aplicaciones de todo orden”, en: *Proyecto para la asistencia...*”, op. cit., pág. 123. Web actual: <http://www.hercules-seg.es>

⁴⁶ El autor de la tesis tuvo el honor de asistir a ese Congreso, de la mano de la Cruz Roja de Gipuzkoa.

Medicina de Catástrofes (SEMECA)⁴⁷, cuyo principal impulsador fue el Dr. Carlos Álvarez Leiva⁴⁸. Uno de los verdaderos núcleos de modernización de estas organizaciones.

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 época. Plantean el problema como:

“Entre los muchos factores en los que se puede incidir en la prevención de los accidentes y de sus consecuencias, están el tiempo y la cualificación de la asistencia, de manera que es sumamente deseable el conseguir una asistencia rápida y cualificada a los accidentados⁴⁹”.

El problema de los accidentados hunde sus raíces en el problema más general de las urgencias. Este, a su vez lo hace en el problema asistencial. La carencia de la medicina preventiva le agrava, así como también, la insuficiencia de servicios sociales a los ancianos, niños, marginados, minusválidos, etc.”⁵⁰

En esas fechas, el servicio de atención a la urgencia, principalmente en carreta, era dado por un pequeño grupo de ambulancias de las Jefaturas Provinciales de Tráfico, con una dotación humana de conductor y un ATS⁵¹. Por otra parte, la Cruz Roja prestaba servicios en todo España con voluntarios civiles y personal que efectuaba el servicio militar como voluntario.

⁴⁷ El autor de la tesis fue socio fundador de la sociedad. Posteriormente, la SEMECA, aunque sigue con actividad, disminuyó la misma, dando paso a la Sociedad Española de Medicina de Emergencias (SEMES) en 1988.

⁴⁸ 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

⁴⁹ MONTERO, J. R., DELGADO, J. L., *Proyecto para la asistencia de víctimas de accidentes en la red vial*, Fundesco, Madrid, 1981, pág. 16.

José Ramón Montero Botana, era Inspector Nacional de Socorrismo de la Cruz Roja Española y José Luis Delgado García, Asesor de Fundesco.

⁵⁰ MONTERO, J. R., DELGADO, J. L., *Proyecto para la asistencia...*”, op. cit., pág. 59.

⁵¹ ATS: Ayudante Técnico Sanitario. Anteriormente denominados “Practicantes”. Actualmente Diplomado Universitario en Enfermería y más recientemente, con la adaptación a los nuevos títulos del Espacio Europeo de Educación Superior, Grado en enfermería.

Entonces, MONTERO Y DELGADO, veían una solución del problema a través de la Cruz Roja Española:

“Existe, sin embargo, otra forma posible de solucionar el problema, mediante la cualificación del actual servicio de la Cruz Roja en las carreteras españolas. El personal de la Cruz Roja en la carreteras son soldados⁵² que han recibido un curso de socorrismo”⁵³.

Los primeros indicios constatados en la implantación de un número de Emergencias Sanitarias están también de la mano de MONTERO y DELGADO, previendo la implantación como “señales” del número de teléfono para SOS, el 222222⁵⁴. También la concepción de las “comunicaciones unidas al de centro de coordinación”⁵⁵, así como, la del “transporte por helicóptero para el caso de grandes atascos y paraplejías posibles”⁵⁶.

Comienza a surgir el concepto de telemedicina o teleasistencia [unido para ambos autores], con el concepto de BELLOWS de que “Los médicos salvan vidas por teléfono”⁵⁷ y la “Coordinación de las comunicaciones para los servicios médicos de emergencia”⁵⁸, de McCLOURE.

Es por tanto, a comienzo de los 80 cuando también se potencia el transporte sanitario en el ámbito privado, de hecho, se constituye en Europa un Congreso Internacional de transporte sanitario “Transani” que organiza en

⁵² En mi opinión, cabe decir que olvidaron a los voluntarios, verdaderos artífices y ejes del proceso de la Institución. Este defecto fue muy acusado en esta época donde existía una convivencia entre el personal “militar” y los voluntarios civiles con una importantísima impronta de carácter militar. Posteriormente, en 1989 se “desmilitarizo” la organización, creando las Unidades de Voluntariado de Socorros y Emergencias (UVSE) que más adelante se citará.

⁵³ MONTERO, J. R., DELGADO, J. L., *Proyecto para la asistencia...*”, op. cit., pág. 68.

⁵⁴ MONTERO, J. R., DELGADO, J. L., *Proyecto para la asistencia...*”, op. cit., pág. 82.

⁵⁵ MONTERO, J. R., DELGADO, J. L., *Proyecto para la asistencia...*”, op. cit., pág. 91.

⁵⁶ MONTERO, J. R., DELGADO, J. L., *Proyecto para la asistencia...*”, op. cit., pág. 93.

⁵⁷ Vid. BELLOWS, J.G., en: MONTERO, J. R., DELGADO, J. L., *Proyecto para la asistencia...*”, op. cit., pág. 99.

⁵⁸ Vid. McCLOURE, en: MONTERO, J. R., DELGADO, J. L., *Proyecto para la asistencia...*”, op. cit., pág. 112.

España la Asociación Nacional de Empresarios de Ambulancia (ANEA), en 1982, en Lloret de Mar⁵⁹.

1.2.3 La Protección Civil.

Los primeros esbozos en algún movimiento social semejante a la Protección Civil de hoy en día, brotaron en España en 1812, de la Constitución de Cádiz⁶⁰, que había llevado a la creación en toda la nación de un cuerpo civil de seguridad pública y encargado del orden y la paz que se conoció como,

“(...) Milicias Nacionales” o *Voluntarios Realistas*, creando en 1814 un reglamento de voluntarios civiles dependientes del jefe militar de la plaza y con una estructura militar y cuya cantidad de miembros tenía que ser 30 por cada 1.300 habitantes y su pertenencia podía incluso obligar “a todo ciudadano español en el ejercicio de sus derechos desde la edad de treinta años hasta los cincuenta”⁶¹.

En los años 30 y 40 (alrededor de 1930 y 1940), la idea que predominaba en la población era la que entonces se denominó como “defensa pasiva o defensa civil”, sobre todo, para la defensa a los ataques aéreos.

Es en la década de los años 50 cuando,

“(...) va apareciendo el concepto de Protección Civil, al ir desplazando los riesgos de ataque aéreo e ir surgiendo nuevos riesgos de la mano de la industrialización y urbanización”⁶².

Por otro lado, la Protección Civil, como la entendemos hoy en día, nace el 12 de agosto de 1949⁶³, en el artículo 51, Protocolo 1, adicional al Tratado de

⁵⁹ Vid. Federación Nacional de Empresarios de Ambulancias (ANEA), *Secciones, revista*, pág. 14. Disponible en: <http://anea.es/revistas/secciones%20revista/conocenos.pdf>

⁶⁰ GRACIA, L., “Breve noticia histórica de la lucha contra...”, *op. cit.*, pág. 29.

⁶¹ Artículo 1, del Reglamento de las Milicias Nacionales, en: GRACIA, L., “Libro de acuerdos...”, *op. cit.*, pág. 29.

⁶² IZU, M., “De la Protección Civil a la gestión de emergencias: la evolución del marco normativo”, en: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35, Zaragoza, 2009, pág. 317. El Dr. Miguel José Izu Beloso es un jurista y político español, cuya trayectoria profesional y política ha transcurrido en su comunidad natal, Navarra. Licenciado en Ciencias Políticas y Doctor en Derecho. Ha desarrollado su vida profesional primero como abogado y luego como funcionario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, actualmente como vocal del Tribunal Administrativo de Navarra, y como profesor universitario de Derecho Administrativo.

⁶³ Vid. Organización Internacional de Protección Civil. <http://www.icdo.org>

Ginebra “Protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales”, que es una de las disposiciones otorgadas para complementar el trabajo de la Cruz Roja.

En el año de 1949, justo cuando la Liga de sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja⁶⁴, debatía por la implementación de las tareas de Protección Civil, a través de un cuerpo de carácter civil y ya contemplado en el postulado básico de la misma, se lanza una convocatoria para buscar un distintivo que permitiera el reconocimiento de esta disciplina a nivel mundial.

En España, ya en 1941 se creó la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva, cuya misión era la de protección de la población en caso de ataques aéreos. Posteriormente en 1960, nace la primera Dirección General de Protección Civil⁶⁵, adscrita a la Presidencia del Gobierno, con estructura militar y dirigida por mandos militares.

Este órgano incluso llegó a publicar una “*Cartilla popular de Protección Civil DG-1: información y consejos elementales a la población civil para su autoprotección en caso de guerra*⁶⁶”.

En 1967, desaparece la mencionada Dirección General y pasó a ser una Subdirección General, dependiente de la Guardia Civil. Un año más tarde, se establece su estructura y competencias mediante el Decreto 398/1968⁶⁷, definiendo en su artículo primero, el concepto de Protección Civil como:

“El conjunto de acciones encaminadas a evitar, reducir o corregir los zafios causados a y bienes por los ataques realizados con toda clase de medios de

[<http://www2.ohchr.org/spanish/law/protocolo1.htm>] Estatutos de constitución disponibles en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/377/28.pdf>

⁶⁴ Actualmente, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. *Vid.* Comité Internacional de la Cruz Roja. <http://www.icrc.org/spa/index.jsp>

[<http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/6y2p85.htm>]

⁶⁵ Decreto 827/1960, de 4 de mayo, por el que se crea la Dirección General de Protección Civil. Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1960-6642

⁶⁶ *Vid.* DIRECCION GENERAL DE PROTECCION CIVIL, Cartilla popular de Protección Civil DG-1: información y consejos elementales a la población civil para su autoprotección en caso de guerra, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1963.

⁶⁷ Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1968/03/08/pdfs/A03531-03532.pdf>

agresión en la guerra y, también, por los elementos naturales o extraordinarios en tiempo de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública. Tanto en paz como en guerra habrá misiones que cumplir para la *Protección Civil*; su actuación es, pues, continua y permanente. Misiones que comprenderán lo mismo el estudio y la prevención de los peligros y perjuicios posibles como la lucha contra éstos, con el apoyo y colaboración de la Guardia Civil, ya que por imperativo de sus Reglamentos es misión permanente de las fuerzas de este Cuerpo”.

A comienzos de la década de los ochenta, se observa una gran actividad regulatoria en materia de Protección Civil, principalmente la siguiente:

- Ley Orgánica 6/1980⁶⁸, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, se define la “defensa civil” como “la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la defensa nacional y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias”.
- Real Decreto 1547/1980⁶⁹, de 24 de julio, sobre reestructuración de la Protección Civil, se creó en el Ministerio del Interior la Dirección General de Protección Civil como órgano directivo, de programación y ejecución de las competencias del Estado en esta misma materia.
- Real Decreto 1907/1982⁷⁰, de 23 de julio, por el que se modificó aquél, se estableció una nueva estructura orgánica de la Dirección General de Protección Civil, con objeto de facilitar su actuación, en base a dos áreas funcionalmente diferenciadas, dedicada una al estudio y la prevención y la otra a la intervención operativa en emergencias.
- Real Decreto 2000/1984⁷¹, de 17 de octubre, sobre modificación de la estructura orgánica de la Dirección General de Protección Civil.

⁶⁸ Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-14755>

⁶⁹ Disponible en: <http://www.coruna.es/Bomberos/pdf/normativa/estatal-pc/1547-1980.pdf>

⁷⁰ Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1982-20504

⁷¹ Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1984-24944

Para la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior,

“(...) el actual Sistema de Protección Civil español es producto de la configuración política e institucional del Estado que surge con la Constitución de 1978. No obstante, tiene antecedentes semejantes a los que históricamente se producen en otros países de nuestro entorno.

La organización pública de la Protección Civil surge en España, de forma análoga a otros países, con una fuerte impronta militar y con la finalidad de proteger a la población en caso de conflicto bélico. Este objetivo se ve posteriormente ampliado al conjunto de riesgos catastróficos que pueden afectar simultáneamente a amplios colectivos de población, y por otra parte, en sus aspectos organizativos y desde el punto de vista conceptual, va desplazándose desde los ámbitos de la Defensa Nacional a los de la Seguridad Pública.

Esta secuencia se refleja en las distintas disposiciones legales que abarcan desde la constitución del Servicio Nacional de la Defensa Pasiva y del Territorio en la Presidencia del Gobierno, hasta por el que se crea la Dirección General de Protección Civil en el Ministerio del Interior, con características parecidas a la actual Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

La simple reseña de las definiciones que dan las normas anteriormente aludidas acerca de su objeto o finalidad, es suficientemente significativa de la evolución experimentada a lo largo del período.

Así, en el Decreto por el que se crea la Jefatura Nacional de la Defensa Pasiva y del Territorio, se establece que ésta habrá de “dirigir y reglamentar la protección de la población y de los recursos y requisas de todo orden contra las posibles agresiones aéreas”.

Este concepto se amplía en el Decreto de 4 de mayo de 1960, en el que a la Protección Civil se le atribuye la «misión de organizar, reglamentar y coordinar, con carácter nacional, la protección de la población y de los recursos y riquezas de todo orden, en los casos de guerra o calamidad pública, con el fin de evitar o reducir los riesgos de las personas y de los bienes».

Es, sin embargo, el Decreto de 29 de febrero de 1968, en el que el concepto de Protección Civil queda acuñado en términos que prácticamente perduran hasta hoy día. Este Decreto señala en su artículo primero que la Protección Civil es “el conjunto de acciones encaminadas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por los ataques realizados con toda clase de medios de agresión en la guerra y también, por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos le hacen alcanzar el carácter de calamidad pública”, y continua afirmando que “tanto en paz como en guerra habrá misiones que cumplir para la Protección Civil; su actuación, pues, es continua y permanente. Misiones que comprenderán lo mismo el estudio y la prevención de los peligros y perjuicios posibles, como la lucha contra éstos”.

Ese mismo Decreto de 29 de febrero de 1968 es significativo al hacer depender la Protección Civil del Ministerio de Gobernación como Subdirección General de la Dirección General de la Guardia Civil.

A pesar de ello en este Decreto se reafirma el carácter de la Protección Civil como elemento de la defensa nacional, por lo que, se señala, “deberá actuar coordinadamente con los tres Ejércitos y las fuerzas de orden público”.

En lo que respecta a la evolución, de la Protección Civil, desde el ámbito de la «defensa nacional» al de la «seguridad pública», e independientemente del Departamento Ministerial de adscripción, no culmina con claridad hasta la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, actualmente vigente⁷².

A criterio de este doctorando, hasta comienzos de la década de los años 80, el concepto Protección Civil, estaba limitado a una serie de actuaciones de carácter absolutamente excepcional, con un personal, en la mayoría de los casos procedente de segunda actividad del Ejército de Tierra y que limitaba su actuación a algún discreto dispositivo de respuesta a las catástrofes, siempre reactivo y de carácter militar, pese a llamarse “civil”.

De hecho, una característica fundamental de esta época, fue que los recursos que Protección Civil tenía, únicamente estaban operativos cuando la catástrofe se producía de forma que mientras ésta no llegaba, se limitaban a mantenerlos en teórico funcionamiento durante todo el año. Evidentemente, su operatividad era muy escasa.

Es a partir de 1985, con la promulgación de la Ley de Protección Civil, ya mencionada, cuando comienza una potenciación de la materia, la cual veremos con más detalle en el [apartado 2.1.1.](#)

⁷² Vid. Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior.
<http://www.proteccióncivil.org>

Parte 2

MARCO TEÓRICO

Parte 2: Marco teórico

Resumen de contenido

En esta parte, abordaremos el diferente marco teórico en el que se desarrollan este tipo de servicios.

Comenzamos por analizar y describir el marco situacional, es decir, como se encuentra organizado actualmente el ámbito de la Atención de Emergencias, tanto los servicios que lo prestan directamente, como aquellos que, aun no siendo su competencia directa, colaboran con el sistema, como puede ser la Policía o la Seguridad Privada. Además, tratamos de manera singular a tres organizaciones no gubernamentales que ha tenido mucha impronta en este sistema, como son la Cruz Roja, la Federación de Salvamento y Socorrismo y la Asociación de Ayuda en Carretera (DYA).

Continuamos, con el marco sociológico organizacional, en el cual tengo en cuenta varias teorías sobre el comportamiento organizacional, las cuales han sido adaptadas a este tipo de servicios.

Seguimos con el marco teórico jurídico de los servicios y hacemos una especial referencia y tabla resumen, de las principales normas que actualmente están en vigor en España.

Finalizamos, con el marco teórico de la función directiva, al considerar que este tipo de órganos, influye en gran medida en el comportamiento de las organizaciones y acabamos con una reflexión sobre el binomio entre gestión pública-gestión privada.

2.1 MARCO TEORICO ACTUAL.

En este apartado describimos la situación actual (2013) y evolución en las dos últimas décadas. De esta manera, se pretende analizar el entorno teórico en el que, actualmente se presta el servicio, en base a la evolución más reciente.

2.1.1 De la Protección Civil y Atención de Emergencias.

En teoría, el concepto de Protección Civil se circscribe a las situaciones excepcionales relacionadas con las catástrofes (grave riesgo, catástrofe y calamidad pública).

Pero, comenzamos a darnos cuenta de que algo que no se utilizaba habitualmente, sino que su uso se limitaba a momentos especiales y que no sabíamos cuando iba a ocurrir, resultaba un sistema caro e ineficaz⁷³, toda vez que, cuando era necesario no funcionaba. Esto hizo que esta idea de carácter limitativo, entrara en decadencia.

Fue apareciendo progresivamente el sentir generalizado de que, aquello “que no se usa todos los días, no funciona en una situación excepcional”⁷⁴.

La primera Ley de Protección Civil⁷⁵, circunscribió esta materia, al menos, como veremos, en la teoría, a las situaciones de *grave riesgo, catástrofe y calamidad pública*. Esta Ley fue recurrida al Tribunal Constitucional y “de facto” dejada sin efecto⁷⁶.

⁷³ Vid. ANITUA, P., *Manual de protección civil, op. cit.*, págs. 23 y ss.

⁷⁴ Frase reiteradamente repetida por Ricardo Olabegoya Venturini, que fue primer Director de Protección Civil de Euskadi, posteriormente entre otros cargos, Director General de Interior del Gobierno de Navarra y Director General de Emergencias en la Generalitat de Catalunya. Durante el mandato del Sr. Olabegoya, en 1983, se crearon los centros de coordinación operativa del Gobierno Vasco, que dieron lugar a varias Sentencias del Tribunal Constitucional que marcaron la nueva dinámica de la Protección Civil en el Estado Español. Para el autor de esta tesis, un verdadero “Maestro”.

⁷⁵ Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

⁷⁶ Más detalle en el [apartado 2.3.1](#)

La incertidumbre por la que esta etapa se caracterizó, desde 1985 hasta 1990, hizo que en muchas Comunidades Autónomas no se impulsara esta materia⁷⁷ ya que, ni producía transferencia de equipos humanos, ni de medios materiales, ni tampoco recursos económicos. Mientras, otras Comunidades, esperaban al resultado de la sentencia.

La Ley nació por tanto “herida” desde un punto de vista práctico y constantemente había en el sector, un sentir generalizado sobre su no aplicabilidad, cuestionado su ámbito conceptual y competencial.

Posteriormente, en 1992, la Norma Básica de Protección Civil⁷⁸, teniendo ya en cuenta las mencionadas sentencias, nos ubicó definitivamente en la situación actual, redistribuyendo las competencias y permitiendo una participación activa de todas las Comunidades Autónomas.

En la práctica, desde 1985 hasta 1992, los movimientos que se hicieron en España en materia de Protección Civil, fueron titubeantes y llenos de obstáculos.

Se puede afirmar que a partir de 1992, comienza con carácter general, un nuevo impulso del concepto actual de Protección Civil. Salvo excepción hecha de alguna Comunidad Autónoma, como la de Euskadi o Catalunya, que ya llevaban algunos años actuando en esta materia, fue entonces cuando realmente comenzó a despegar, este servicio.

A partir de entonces, comienza a estar operativa la Comisión Nacional de Protección Civil⁷⁹, instrumento en el que participa la Administración General

⁷⁷ Vid. BALLBE, M., “El futuro del derecho administrativo en la globalización...”, op. cit.

⁷⁸ Real Decreto 407/1992, de 24 de abril. [<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-9364>]

⁷⁹ La Comisión Nacional de Protección Civil es un órgano colegiado interministerial, dependiente del Ministerio del Interior, que tiene por finalidad la coordinación entre los órganos de la Administración General del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas, en materia de Protección Civil, para la eficaz actuación de los poderes públicos en orden al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan. (Artículo 17 de la Ley 2/1985). Fuente: Ministerio del Interior. [<http://www.proteccioncivil.org/comision-nacional>]

del Estado y las Comunidades Autónomas y que es un verdadero catalizador e integrador del sistema.

a) Un nuevo concepto: la atención de emergencias y su gestión.

Esta situación anómala de carácter competencial, entre las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de Protección Civil, vino a influir en la aparición de un nuevo concepto, el de “atención a las emergencias” o más comúnmente denominado, “Atención de Emergencias”.

Las causas que, a mi criterio, han favorecido la generación de este reciente concepto, han sido:

1.- Por una parte, circunscribir la “Protección Civil” a los meros casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, es desconocer totalmente la realidad cotidiana de la intervención en gestión de riesgos, ya que estas situaciones son las de menor frecuencia, las que necesitan la intervención de muchos recursos que atienden ordinariamente a situaciones de emergencia, y por último, de gran impacto social. Además, estas disquisiciones conceptuales no llegan al ciudadano ordinario, ni probablemente al profesional, ya que una situación de emergencia es algo subjetivo, que perciben las personas y donde no se puede pretender responder en función de parámetros que solo pueden tenerse en consideración en el marco teórico, en el aula y no en la operativa diaria.

2.- Por otra, el hecho de que la Administración General del Estado, con un aparente gran interés en este tipo de competencias, no se ocupó de la atención a la emergencia ordinaria, sino que parecía interesarle solo la excepcional (grave riesgo, catástrofe o calamidad pública), de forma que dejó en manos de la Administración Autonómica y Local, un interesante “nicho de mercado”, como era la atención a la emergencia ordinaria. Esta demanda social fue

rápidamente detectada y atendida por estas administraciones emergentes, que tenían gran avidez de competencias, siendo más cercana al ciudadano, de forma que pronto se “hicieron cargo” de esta “nueva Protección Civil”.

3.- En tercer lugar, el mantener un desenfoque sobre la forma de entender la Protección Civil y la falta de asunción por parte de la Administración General del Estado (AGE), a las Comunidades Autónomas como parte de la Protección Civil, pese a que así lo estableció el Tribunal Constitucional y evitar que estas últimas participen en Instituciones Estatales.

Cabe citar aquí, de manera muy singular a BALLBE, sobre “la doctrina de la soberanía dual”, al afirmar que:

“La doctrina de la soberanía dual no significa que la Administración federal y la estatal no puedan cooperar. Lo que pretende esta doctrina en auge, es que se respeten y se reconozcan las funciones y los poderes esenciales de las administraciones estatales [en España, las Comunidades Autónomas] y que estas no queden relegadas como si fueran administraciones de segunda categoría a las que dar órdenes y aplicar una visión de la cooperación, como cooperación imperativa de la Administración considerada «superior». La doctrina de la soberanía dual pretende que el poder federal actúe con formas más respetuosas y menos coercitivas. Por tanto, podemos afirmar que es una forma de intensificación de un gobierno dual, cooperativo y competitivo a la vez en según qué cuestiones, y que no excluye la participación conjunta en instituciones nacionales”⁸⁰.

4.- La disputa de competencias generada a raíz de los centros de coordinación operativa del País Vasco y posteriormente con la Ley de Protección Civil, fue haciendo ver a los juristas, que nos encontrábamos con una materia conflictiva, no aclarada en la Constitución, y por lo tanto, algunos prefirieron circunvalar esta materia e ir abordando otros caminos.

⁸⁰ BALLBE, M., MARTINEZ, R., *Soberanía dual y constitución integradora... ”, op. cit.*, pág. 183.

Por lo tanto, el concepto de “Protección Civil” en sí mismo, ha experimentado una constante evolución⁸¹, ya que el aspecto limitativo, que impuso originariamente la Ley de Protección Civil a determinadas situaciones de carácter excepcional, en la práctica se ha sobrepasado, llamando Protección Civil, prácticamente a todo dispositivo de respuesta a situaciones de emergencia, tanto de carácter extraordinario, como ordinario. Por ello, son las circunstancias y necesidades de la población las que están ampliando este enfoque hacia un concepto más integral y orientado hacia el mercado y sus clientes, en vez de al propio servicio en sí mismo.

Así se está consolidando este nuevo concepto, el de “Atención de Emergencias”, acuñado originalmente en Euskadi⁸², al que posteriormente se han sumado otras Comunidades Autónomas, entre otras: Catalunya y Canarias e incluso la Administración General del Estado, ya que por primera vez, denomina a la Dirección General de Protección Civil, también como de Emergencias en su última remodelación del Gobierno de 2004.

Coincido con CHULIA, en el sentido de que:

“El problema fundamental de la «gestión» radica en el hecho de que las rupturas continuas obligan a un esfuerzo de adaptación permanente. El intentar una orientación estratégica y una formulación de propuestas, puede ayudar a los responsables en sus decisiones, haciendo énfasis en el hecho bien conocido de una orientación pluridisciplinaria, evitando localizar el problema en una sola institución, la «Sanidad», la cual se ve siempre sometida a una mayor presión asistencia, la mayoría de las veces en forma desordenada”⁸³.

⁸¹ Vid. MORA, F., “Una aproximación al estudio de la Protección Civil como política pública”, en: *Revista de Documentación*, Ministerio de Justicia e Interior nº 9, Madrid, 1995, págs. 33-62.

⁸² En 1996 el Parlamento Vasco, comenzó utilizando la denominación de “gestión de emergencias” y no de Protección Civil, mediante la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, en la que destaca el título del Capítulo III, al denominarlo como “gestión de emergencias no calamitosas”. De hecho la Dirección de Protección Civil (rango de Dirección General) pasó a denominarse Dirección de Atención de Emergencias.

⁸³ CHULIA, V., “Introducción”, en: *Manual de asistencia sanitaria en las catástrofes*, Aran, Madrid, 1992, pág. 15. El Prof. Vicente Chuliá Campos (q.e.p.d.) fue Catedrático de Anestesia y Reanimación en el Hospital Clínico de Valencia, Universidad de Valencia.

Como vemos, partimos de una materia compleja, con connotaciones sociales y políticas muy importantes y donde las diferentes Administraciones Públicas no la percibieron como suya, sino del Estado. Donde el propio concepto en sí mismo, era discordante entre la teoría de la Ley y la realidad, de forma que las Comunidades Autónomas, fueron popularizando, a través de sus normas autonómicas, este nuevo concepto de gestión de emergencias, que en definitiva, ha resultado intercambiable con el de Protección Civil⁸⁴.

Para IZU, hay una serie de elementos comunes entre la definición de “Protección Civil” que el legislador recoge en la Ley de Protección Civil, con los de “gestión de emergencias”, recogidos en las de las Comunidades Autónomas, y son los siguientes:

- “Son actuaciones urgentes de protección de personas, bienes y medio ambiente.
- Tanto ante casos de emergencia ordinaria, según define la Ley Cántabra: “situación que, sin implicar grave riesgo colectivo ni suponer catástrofe o calamidad pública, requiere la intervención de medios y servicios de protección y auxilio a las personas y a los bienes”, o de emergencia no ordinaria “situación que, por afectar a una pluralidad indeterminada de personas o de forma genérica a la población, tiene la condición de catástrofe o calamidad pública y hace necesaria la adopción de medidas extraordinarias para hacer frente a la misma”.
- La emergencia supone una situación sobrevenida de modo súbito y que exige la adopción inmediata de medidas de intervención para atajar el riesgo o para minimizar los daños”⁸⁵.

Además, coincido plenamente con IZU, cuando afirma:

“Resulta pues, que la gestión de emergencias es una materia más amplia que la Protección Civil, ya que abarca tanto las situaciones catastróficas (propias de la Protección Civil), como las no catastróficas u ordinarias, cuya atención corresponde a las Comunidades Autónomas⁸⁶”.

⁸⁴ De hecho, en inglés se está utilizando la expresión “Emergency management”, sustituyendo a la de “Civil Defense o Civil Protection”, hasta tal punto que en USA, la máxima autoridad en esta materia es la “Federal Emergency Management Agency” (FEMA), creada en 1979. *Vid. <http://www.fema.gov/>*

⁸⁵ IZU, M., “De la Protección Civil a la gestión de emergencias...”, *op. cit.*, págs. 348-349.

⁸⁶ IZU, M., “De la Protección Civil a la gestión de emergencias...”, *op. cit.*, págs. 349.

En cualquier caso, fue con la aparición de los 1-1-2 (uno, uno, dos), en 1997, cuando se originó un nuevo punto de inflexión en esta materia, dado que la Administración General del Estado, determinó que esta competencia quedaría en manos de las Comunidades Autónomas, lo que hizo que muchas de ellas, debieran acometer, no sin dudas, una nueva tarea que en la práctica, supondría un nuevo impulso a la política de seguridad propia.

En este sentido, cabe destacar la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, aprobando en 1997, el Plan de Seguridad Canario⁸⁷, entre cuyas líneas de actuación, se encontraba la puesta en servicio del Teléfono Único de Urgencias, mediante un modelo “coordinador”, que englobaba en una misma sala operativa a representantes operativos de los servicios de Emergencias Médicas, Bomberos, Policía local, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía, bajo la coordinación de un Jefe de Sala, perteneciente a una sociedad pública del Gobierno de Canarias. Años más tarde, en 2010, un modelo semejante se reproduce en la sala operativa de Reus, del 112 de Catalunya.

De esta manera, se va consolidando el modelo ya comentado de gestión de emergencias, de forma que, como afirmaba también OLABEGOYA, “lo que es bueno para la emergencia ordinaria, es bueno para la excepcional”.

Pero lo que todavía “falta es que la sociedad asuma definitivamente una necesaria cultura de la autoprotección”⁸⁸ y que las diferentes Administraciones Públicas entiendan que los planes de emergencia y autoprotección no son instrumentos para “decorar bibliotecas” sino verdaderos elementos de planificación y organización al servicio, entre otros de los servicios operativos que prestan la atención en caso de emergencia.

⁸⁷ El Plan de Seguridad Canario fue aprobado por el Consejo de Gobierno de Canarias el 30 de abril de 1997. Uno de sus redactores es el autor de esta tesis.

[<http://www.gobiernodecanarias.org/dgse/descargas/plansegcanario.pdf>]

⁸⁸ ISTURITZ, J. J., *La seguridad en Canarias 1999-2003*, Gobierno de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, 2003, pág. 164.

b) La toma de decisiones en gestión de emergencias.

Hemos visto, que a los efectos de nuestro objeto de estudio, abordamos la gestión de emergencias como un todo, incluyendo aquellas situaciones consideradas como catastróficas o del marco directo de la antiguamente llamada Protección Civil.

Las situaciones en las que surgen las operaciones, están llenas de continuos obstáculos y errores. La técnica del “ensayo y error” se utiliza mucho en este sector, toda vez que no existen laboratorios permanentes para el ensayo de situaciones, sino más bien la elaboración de supuestos tácticos sobre los que se planifica, previo a la operación en sí misma.

Ante ello y para centrar el marco teórico situacional de la Protección Civil y Atención de Emergencias, tomaremos en consideración los obstáculos estudiados en la “deconstrucción de desastres”, también analizaremos los errores típicos de estas situaciones, abordando el “Estudio Challenger” y en tercer lugar, analizaremos la toma de decisiones en el huracán “Katrina”.

b.1 Obstáculos para la toma de decisiones estratégico-políticas situacionales.

La gestión de situaciones enmarcadas en el ámbito de la Protección Civil y emergencias, tiene en España un importantísimo componente político. De hecho, no hay más que ver cuántas ruedas de prensa, con objeto de una emergencia, dan personas vistiendo chaqueta y corbata y la escasa presencia de personas vistiendo un uniforme identificativo de un mando de una organización o agencia especializada.

En el caso de emergencias de origen natural, es decir, aquellas originadas por la naturaleza, nos encontramos con eventos que pueden originar una situación crítica, evolucionada a emergencia o, posteriormente a catástrofe.

Nuestra sociedad muestra importantes cotas de resiliencia⁸⁹, incluso olvidando fácilmente las situaciones producidas con anterioridad.

Para la toma de decisiones de carácter estratégico-político, existen una serie de obstáculos que limitan esta capacidad interaccionando y amplificándose entre sí.

Los “obstáculos situacionales”⁹⁰ que se producen en la toma de estas decisiones en la gestión de emergencias, son los siguientes:

1. *Obstáculos simbólicos*: Surgen al tomar como base, el hecho de que las emergencias, principalmente de origen natural, son semejantes a los conflictos bélicos, ya que en los primeros, la naturaleza actúa como agresor, mientras que las víctimas son las personas.

Si bien es cierto que existen importantes similitudes, tales como: la devastación que causan, el sufrimiento humano que producen, la necesidad de importantes recursos sociales nada más producirse el hecho y la resonancia social que generan; hay también, importantes diferencias entre ellos, ya que las emergencias naturales no atacan con malicia, ni con estrategia y además, las formas de respuesta a la guerra, se adaptan mal a las de los desastres.

⁸⁹ Resiliencia: capacidad o habilidad de recuperarse o ajustarse fácilmente al cambio o a las dificultades,

⁹⁰ Vid. PIDOT, J., “Deconstructing disaster”, en: *Legal Studies Research Paper*, nº 12, University of Denver, Denver, 2013, págs. 215 y ss. También disponible en: http://digitalcommons.law.byu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2707&context=lawreview&sei-redir=1&referer=http%3A%2F%2Fwww.google.es%2Furl%3Fsa%3Df%26rct%3Dj%26url%3Dhttp%3A%2F%2Fdigitalcommons.law.byu.edu%2Fcgi%2Fviewcontent.cgi%253Farticle%253D2707%2526context%253Dlawreview%26q%3DJUSTIN%2C%2BP.%2C%2B%25E2%2580%259CDeconstructing%2Bdisaster%26ei%3DNtwJUsm2K5Cw7Aaj1YCoDg%26usg%3DAFQjCNFzm8QWJ0wgjCt4TNPwwS_Ggo2wFA#search=%22JUSTIN%2C%20P.%2C%20%25E2%2580%9CDeconstructing%20disaster%22

El Prof. Justin Pidot es Profesor Adjunto de la Universidad de Denver Sturm College of Law. Sus trabajos se centran en el derecho ambiental, el derecho de los recursos naturales, y los tribunales federales de enseñanza. Su investigación actual examina los procedimientos únicos tribunales federales utilizan para evaluar su propia competencia. Fuente: Universidad de Denver. http://translate.google.es/translate?hl=es&sl=en&u=http://www.law.du.edu/index.php/profile/justin-pidot&prev=/search%3Fq%3Djustin%2Bpidot%26rlz%3D1C2SKPL_enES418%26iw%3D1680%26bih%3D932

La emergencia simboliza el ataque a la sociedad y está tiene que defenderse. ¿Cómo?. De alguna manera, reconstruyendo lo que la naturaleza ha devastado.

Son obstáculos de naturaleza simboliza, ya que responden a una cultura simbólica, a una manera de hacer, de responder y de actuar que enturbia y desenfoca la capacidad de raciocinio en la toma de decisiones situacionales.

ANITUA profundiza en el sentido de que:

“El riesgo se materializa ante un siniestro, se toman rápidas y grandes medidas correctoras y preventivas, que se van cayendo en el olvido hasta que otra nueva situación las renueva”⁹¹.

2. *Obstáculos cognitivos*: Surgen desde un punto de vista de la “percepción pública”. Son errores de percepción, sobre todo en situaciones de alta severidad pero baja frecuencia. De ahí, que en muchas ocasiones, se produzcan unos obstáculos a la decisión racional, ya que determinados riesgos de alta prominencia se magnifican, como por ejemplo el terrorismo, mientras que por otra parte, se minimizan otros, como las emergencias naturales o los accidentes de tráfico.

Estas situaciones, para PIDOL⁹², generan un “apetito del público, que impide un desarrollo sensato de las políticas de gestión de emergencias con la consiguiente toma irracional de decisiones”. Para este autor, se produce importantes distorsiones en la percepción de los riesgos, con varios fenómenos principales. El primero, denominado la “falacia del jugador”, que considera que un evento poco probable pero ya producido, es menos probable que pueda suceder de nuevo⁹³; el segundo, la “infravaloración del riesgo” por parte de la ciudadanía; el tercero, un “efecto heurístico”, por apego emocional, de forma que las personas

⁹¹ ANITUA, P., *Manual de protección civil*, op. cit., pág. 23.

⁹² Vid. PIDOL, J., *Deconstructing...*”, op. cit., pág. 34.

⁹³ Lo cual es absolutamente incorrecto. Por ejemplo, en Madrid-Barajas ocurrieron dos accidentes aéreos en 20 días, uno el 27 de noviembre de 1983 y otro el 7 de diciembre del mismo año, con un total de 274 éxitus. El autor de esta tesis estuvo de observador en ambos incidentes.

perciben con menor riesgo aquello que les gustan, mientras que aumentan su percepción del riesgo, en las que no les satisface; y en último lugar, se “sobrevalora la reconstrucción”, al considerar que es una reacción normal frente a la agresión de la naturaleza y de ahí que los políticos la efectúen sin un análisis adecuado de sus consecuencias.

3. *Obstáculos estructurales:* Son dificultades de carácter económico que tienen que ver con las relaciones verticales entre las administraciones central y periférica, ya que los gobiernos locales están más sujetos a presión directa de los ciudadanos, mientras que los costes mayores en casos de situaciones de emergencia, suelen corren por cuenta de los gobiernos centrales. Además, surgen dificultades horizontales, entre gobiernos locales, para la lucha contra la emergencia, una vez producida esta. Por último, surge una nueva “oportunidad para gobernar”, ya que el político busca una respuesta a corto plazo, que le permita sacar rédito de las consecuencias de la situación sobrevenida.

b.2 Errores en la toma de decisiones estratégico-políticas situacionales.

Con objeto del accidente del transbordador Challenger⁹⁴ se realizó un importante estudio sobre las causas que lo produjeron. En este informe aparecieron identificados diversos errores, en el proceso de toma de decisiones, que ha servido de referencia para la gestión de emergencias.

⁹⁴ El accidente del transbordador espacial Challenger se produjo el martes 28 de enero de 1986, cuando 73 segundos después del lanzamiento, provocando la muerte de los siete miembros de la tripulación. El accidente se produjo por un mal funcionamiento de las juntas tóricas, unas juntas que deben asegurar la perfecta estanqueidad de los cohetes aceleradores. El presidente Reagan creó un grupo de expertos encargados de analizar el accidente, la Comisión Rogers, por el nombre de su presidente. La comisión determinó que la organización y sistema de toma de decisiones de la NASA había contribuido sustancialmente al accidente. Los directores de la NASA tenían conocimiento desde 1977 que el diseño de los cohetes aceleradores sólidos que tenían un defecto potencialmente catastrófico en las juntas tóricas, pero no lo habían resuelto adecuadamente. También ignoraron las advertencias de ingenieros sobre los peligros en el lanzamiento provocados por las frías temperaturas de aquella mañana y no habían informado adecuadamente a sus superiores de estas preocupaciones. La Comisión Rogers hizo nueve recomendaciones a la NASA que había que poner en práctica antes de continuar los vuelos de transbordadores. El accidente del Challenger ha sido utilizado como caso de estudio en muchas discusiones sobre la seguridad en ingeniería y la ética.

Los cinco tipos de errores identificados son los siguientes⁹⁵:

4. Percepción de una sobrepresión para recomendar algo deseado y forzar el acuerdo a los que se oponen al proyecto.
5. Aparente indisposición a contravenir los roles percibidos.
6. Existencia de un patrón cuestionable de razonamiento entre los supervisores clave.
7. Uso ambiguo del lenguaje que minimiza los riesgos.
8. Falta de preguntas relevantes.

Una de las conclusiones del informe fue:

"No importa con cuánto cuidado parezca haberse diseñado la estructura de una decisión, en términos de secuencia de análisis, su utilización efectiva sigue dependiendo del entorno social, psicológico y comunitario en el que operan las partes responsables"⁹⁶.

b.3 Katrina: Problemas nacionales, soluciones locales.

Hacemos un singular apartado al Katrina⁹⁷, huracán de categoría 3, que afectó principalmente a la ciudad de Nueva Orleans (USA), al ser un fenómeno muy estudiado, del ámbito de Protección Civil y en el que se entremezclan aspectos organizativos dignos de destacar para esta investigación en su enfoque situacional.

En este desastre, se entremezclaron disfunciones en materia de prevención, así como, de respuesta a la emergencia, siendo muy criticada la actuación de los servicios de la Administración Central Americana, especialmente la FEMA⁹⁸ (Federal Emergency Management Agency), habiéndose puesto de

⁹⁵ PARSONS, W., *Report of the Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Disaster*, USA, 1986, págs: 374-375

⁹⁶ PARSONS, W., *Report of the Presidential Commission...* ", op. cit., págs. 374-375

⁹⁷ TREHONDAT, P. SILBERSTEIN, P., *Katrina, el desastre anunciado*, El viejo topo, Barcelona, 2005. Patrick Le Trehondat, es autor de varios libros de antropología, historia y ecología.

⁹⁸ Organismo Federal de gestión de emergencias, creado en 1979, por el Presidente Carter, a fin de dotar a los Estados Unidos de un instrumento federal eficaz y centralizado de prevención contra las catástrofes naturales y de organización de los auxilios urgentes. En 1983 el general Frank Salzedo,

manifiesto la necesidad de verdadera actuación local, llegándose a afirmar que:

“Nueva Orleans, antes del huracán, era una ciudad racista en la que se realizaba una política de clase”⁹⁹.

Con la ciudad inundada al 80%, más de 800 fallecidos y de 200.000 personas evacuadas, el Katrina “fue el desastre natural anticipado con más tiempo de toda la historia de América”¹⁰⁰, pese a ello:

“Fue una catástrofe natural, en efecto, la Madre Naturaleza no avisa cuando monta en cólera y los elementos se desencadenan súbitamente. Nadie puede hacer nada y todo el mundo es inocente.

Sin embargo, hacia un rato que las nubes se acumulaban y que los exploradores [meteorólogos] habían señalado el peligro. Se sabía que los diques de Nueva Orleans no podrían resistir la fuerza de un huracán de categoría 3.” (...)¹⁰¹

Había un gran número de señales que venían informando de que la situación no estaba controlada, que la fuerza de los huracanes se había duplicado en los últimos treinta años, que además, era conocido el deterioro de las barreras naturales de Luisiana, incluso la revista “National Geographic Magazine”, en 2004, había publicado un artículo sobre las consecuencias sobre la ciudad de un huracán similar.

Para TREHONDAT y SILBERSTEIN, el Katrina era predecible, además “la Casa Blanca y el Pentágono, a miles de kilómetros de distancia fueron incapaces de correr al auxilio de sus ciudadanos”¹⁰². Se carecía de plan de evacuación, subió estrepitosamente el precio del combustible y de los hoteles, hubo un importante enfrentamiento entre autoridades, el jefe de Policía hubo de dimitir, la gente tuvo que salvarse por su cuenta, hubo un estado de excepción social y actuaron mejor las organizaciones locales.

responsable de seguridad civil confirma una extraña desviación de funciones. TREHONDAT, P. SILBERSTEIN, P., *Katrina, el desastre anunciado*, op. cit., pág. 85. [<http://www.fema.gov/es>]

⁹⁹ TREHONDAT, P. SILBERSTEIN, P., *Katrina, el desastre anunciado*, op. cit., pág. 136.

¹⁰⁰ TREHONDAT, P. SILBERSTEIN, P., *Katrina, el desastre anunciado*, op. cit., pág. 119.

¹⁰¹ TREHONDAT, P. SILBERSTEIN, P., *Katrina, el desastre anunciado*, op. cit., pág. 13.

¹⁰² TREHONDAT, P. SILBERSTEIN, P., *Katrina, el desastre anunciado*, op. cit., pág. 15.

Desde 1992, la FEMA venía siendo fuertemente criticada y considerada ineficaz en su actuación, lo que vino a apuntalarse con el huracán Katrina con fuertes críticas sobre su gestión económica¹⁰³. Además, se llegó a cuestionar el funcionamiento del sistema democrático de Estados Unidos en caso de emergencia¹⁰⁴.

Para HORWITZ, en la respuesta al huracán Katrina se aprendió que incluso un desastre a gran escala es mejor manejado por personas que conocen a los residentes y la cultura local, de manera que les permitan adaptar sus respuestas a las necesidades de la población¹⁰⁵.

Además, la descentralización de las operaciones de socorro tendría otros dos efectos saludables. En primer lugar, sería despolitizar declaraciones de desastre y en segundo lugar, permitiría a las autoridades locales trabajar en estrecha colaboración con organizaciones comunitarias y otras organizaciones no lucrativas, así como el sector privado para crear planes de emergencia que sean apropiadas a sus áreas específicas.

Entre otras conclusiones, lo que se puso de manifiesto en la respuesta a este huracán fue la falta de previsión y la ineficiencia de los recursos de respuesta a nivel centralizado, siendo más eficaz la respuesta local¹⁰⁶, de forma que se constató la máxima “**problemas generales, soluciones**

¹⁰³ Vid. MOYNIHAN, M., “From Katrina To Sandy, FEMA Rumors and Failures Keep Swirling”, en: *The Daily Beast*, New York, 2012. Disponible en: <http://www.thedailybeast.com/articles/2012/11/09/from-katrina-to-sandy-fema-rumors-and-failures-keep-swirling.html>

¹⁰⁴ Vid. GRIFFIN, S., *Stop federalism before it kills again: reflections on hurricane Katrina*, Tulane University Law School, 2007. Disponible en:

<http://www.tci.edu/media/3/3e83b5d76a1149b98918eaeed1508899.pdf>

¹⁰⁵ Vid. HORWITZ, S., “FEMA Doesn't Have Local Knowledge Needed for Effective Relief”, en: *US News Weekly*, Washington D.C. Nov, 2012. Disponible en: <http://www.usnews.com/debate-club/should-femas-responsibilities-be-handed-over-to-the-states/fema-doesnt-have-local-knowledge-needed-for-effective-relief>

¹⁰⁶ Vid. BALLBE, M., “El futuro del derecho administrativo...”, *op. cit.*, págs. 215-276.

locales¹⁰⁷, así como, la aplicación de la diversidad o de la diferencia racionalizada¹⁰⁸.

c) Interinstitucionalización de la Protección Civil.

En un marco internacional, Naciones Unidas, a través de la Secretaría Interinstitucional de la Estrategia para la Reducción de Desastres¹⁰⁹, estableció el “Marco de Acción de Hyoto 2005-2015”¹¹⁰, como Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres y con la finalidad de aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante desastres.

Esta estrategia es un plan para guiar los esfuerzos destinados a reducir los desastres y sus prioridades de acción son las siguientes:

1. “Lograr que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad.
2. Conocer el riesgo y tomar medidas.
3. Desarrollar una mayor comprensión y concienciación.
4. Reducir el riesgo.
5. Estar preparado y listo para actuar.”

En esta línea se abunda por una **colaboración y cooperación** interinstitucional y de una manera especial abunda por la participación de los voluntarios, de la sociedad civil, de la comunidad científica, los medios de comunicación y el sector privado.

2.1.2 De las Emergencias Sanitarias.

Continuando con el marco teórico situacional, ahora nos referiremos a la situación en los últimos años y en la actualidad, de la prestación del servicio de Emergencias Sanitarias, también denominado Emergencia Médicas o en algunos casos, Atención Médica Urgente, pre o extrahospitalaria. Como

¹⁰⁷ La frase original en inglés, Think Global, Act Local ha sido atribuida al activista Patrick Geddes a principios de siglo XX. Hoy en día también se denomina “glocalización”. Disponible en:

http://es.wikipedia.org/wiki/Piensa_globalmente,_act%C3%BAa_localmente

¹⁰⁸ Vid. PUTMAN, R., *The business of apocalypse*, Stockholm University, Race & Class, 2005.

¹⁰⁹ Vid. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres.<http://www.unisdr.org/>

¹¹⁰ Disponible en: <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>

vemos, todavía no hay un total consenso en como denominar a este tipo de atención por lo que en esta tesis, utilizaremos indistintamente estos términos, aunque normalmente nos referimos a Emergencias Sanitarias o médicas.

Para FERRANDIZ, la creación de los sistemas de emergencias sufren un punto de inflexión muy significativo a partir de la creación de los “Sistemas de Emergencias Médicas bajo un concepto Europeo”¹¹¹ de forma que el trasporte de enfermos da un paso más cualitativo creando una cultura de emergencias¹¹².

Hasta 1980, venían existiendo los denominados “Servicio Normal de Urgencia” (SNU), integrados en el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) del Ministerio de Sanidad, que atendían las urgencias en los centros de salud/ambulatorios.

Por la década de los ochenta, se crearon en algunas capitales de provincia el “Servicio Especial de Urgencias” (SEU), encargado de atender las urgencias médicas, directamente en el domicilio del paciente.

Con este sistema, convivían las ambulancias de la Cruz Roja y de la Asociación de Ayuda en Carretera (DYA)¹¹³, mediante puestos de socorro, principalmente dedicados a los accidentes de tráfico; las ambulancias de las Jefaturas Provinciales de Tráfico, también para accidentes de tráfico; y las ambulancias de las Casas de Socorro, de ámbito municipal.

¹¹¹ FERRANDIZ, S., Tesis doctoral: *Aproximación epidemiológica al transporte interhospitalario de enfermos críticos y a la asistencia prehospitalaria de emergencias en Catalunya*, depositada en la Facultad de Medicina de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 1994, págs.. 14 y ss.

¹¹² Vid. FERRANDIZ, S., *Emergency Medical Services Systems in the European Union*, Organización Mundial de la Salud, Copenahgen, 2008.

¹¹³ Ver información más detallada en el [apartado 2.1.9](#).

También, existía alguna experiencia aislada de un servicio de ambulancias en parques de Bomberos, como es el caso de Ciudad Real¹¹⁴ y Zaragoza¹¹⁵. En algún momento llegó a pensarse que este tipo de experiencias iban a ser extendidas a otros servicios de manera generalizada, pero a lo largo de estos años, no han fructificado de manera sólida. En la actualidad, hay más experiencias de este tipo, con la integración de servicios de Bomberos y Emergencias Sanitarias, similares al formato de los “FIRE-RESCUE”¹¹⁶ existentes en Estados Unidos, entre ellas destacan los Bomberos de Navarra, Catalunya y los de la ciudad de Barcelona, que cuentan con ambulancias propias, con personal del propio Cuerpo de Bomberos.

Durante la década de los 80 y 90, ante la falta de liderazgo en la atención y transporte sanitario urgente, surgen importantes iniciativas, tanto de la Cruz Roja como de la Asociación de Ayuda en Carretera (DYA), a las cuales dedicamos un apartado específico con posterioridad ([apartado 2.1.9](#)).

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.

¹¹⁴ Puesto en servicio en 1986. Actualmente, denominado “Emergencias Ciudad Real”. [<http://www.emergenciacr.org>]

¹¹⁵ La primera experiencia destacada fue puesta en servicio en Zaragoza por el Dr. Armando Cester, actualmente Jefe de Asistencia Médica del Servicio Contra Incendios, Salvamento y Protección Civil del Ayuntamiento de Zaragoza.

¹¹⁶ Fire-Rescue, son organizaciones públicas existentes de manera generalizada en Estados Unidos de América que se encargan, tanto de la extinción de incendios, como rescates y salvamentos. Además, efectúan atención sanitaria urgente, mediante personal especialmente formado y acreditado como “paramédico”.

En el ámbito de la gestión pública de las Emergencias Sanitarias, la primera organización en el Estado Español fue el 061 de la ciudad de Barcelona, que surge como reforma del SEU, de esa misma ciudad, en 1989¹¹⁷.

Entonces se comenzó a establecer un ratio de respuesta al 80 % de la población urbana en menos de quince minutos, mejorando tanto los tiempos de respuesta como la coordinación de los recursos.

Se creó una nueva oferta, a través de ambulancias de soporte vital básico y avanzado, lo que supuso una gran mejora en el servicio, y como siempre ocurre en la gestión de servicios públicos, apareció un incremento de la demanda.

A comienzos de los 90, se ponen en marcha una serie de experiencias basadas en el número de teléfono 061 como son el de Madrid y Baleares principalmente. Más tarde, como organización independiente, y forma de empresa pública, surge el *Sistema d'Emergències Mèdiques de Catalunya (SEM)*, organización dependiente de la Generalitat y que comenzó encargándose del transporte interhospitalario en Catalunya. Más tarde, se creó la *Empresa Pública de Emergencias Sanitarias* en Andalucía (EPES) y *Urgencias Sanitarias 061*, en Canarias, a las que fueron siguiendo el resto de Comunidades Autónomas.

Posteriormente, el 061 de Madrid dejó un vacío en el *mercado* de las emergencias ya que su labor se circunscribió, casi en exclusiva, a la atención sanitaria urgente en domicilios particulares y enfermedad grave, dejando prácticamente desatendida la urgencia urbana, *nicho* que fue

¹¹⁷ Proceso liderado por el Dr. Raimont Quintana Miró, médico y filósofo catalán, quien además fue importante ideador y planificador en sus orígenes de los 061 de Barcelona, Baleares, Valencia, Canarias y Galicia, así como, de los 1-1-2 de Canarias, Castilla la Mancha y Extremadura. El Dr. Quintana, ha sido uno de los más importantes planificadores y gestores en el ámbito de la emergencia médica en España.

cubierto con la aparición del SAMUR¹¹⁸, del Ayuntamiento de Madrid, a principios de los 90.

En 1991, el Sistema Nacional de Salud, creó una “Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema”, denominada comúnmente como “informe Abril”¹¹⁹, que trataba de analizar la situación sanitaria Española y en la que se creó una Subcomisión específica, denominada “Subcomisión de urgencias”¹²⁰ en que destaca, 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 facturarán y se cobrarán las prestaciones, a personas entidades no cubiertas directamente por el sistema público.

¹¹⁸ Inicialmente denominado Servicio de Asistencia Médica Urgente. Posteriormente, Servicio de Asistencia Municipal Urgente. Sus principales impulsores fueron Don José Luis Gilarranz Vaquero (primer director gerente, q.e.p.d.), Don Juan Carlos Medina Alvarez (primer director médico) y Javier Quiroga Mellado, enfermero y actual Jefe de la Unidad de Comunicaciones y 112 en SAMUR, pero verdadero motor de la organización.

¹¹⁹ 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>]

¹²⁰ Presidida por Rafael Alonso Pedreira y en la que fueron miembros, entre otros, Narciso Perales Rodríguez de Viguri y Santiago Ferrandiz Santiveri, citados específicamente en varios apartados de esta tesis y con los cuales el autor de esta tesis tuvo el honor de trabajar..

La subcomisión considera que debe analizarse la conveniencia de implantar una tasa sobre pólizas de seguro”¹²¹.

A partir de entonces, y sobre todo, en los últimos años de la década de los 90, la expansión de los servicios de emergencia en Madrid fue muy importante, de manera que en enero de 1998, se pone en funcionamiento el Teléfono único de Urgencias, 112, a través de una sociedad pública llamada “Madrid 112”.

Tras la aparición del 061 y del Samur, que aglutinaban principalmente la ciudad de Madrid, se creó el Servicio de Emergencias de la Comunidad Autónoma de Madrid (SERCAM), también con prestación de asistencia sanitaria urgente, con ambulancias de soporte vital básico y avanzado, así como, helicópteros, todo ello adscrito a los Bomberos de la Comunidad. Posteriormente, se creó el actual SUMMA 112, fruto de una fusión entre el Sercam y el 061 de Madrid

Como vemos, sobre todo durante la década de los 90 el sistema de atención extrahospitalaria urgente, tuvo varias trasformaciones, de manera que cada organización buscaba su espacio de actividad y un papel en su ámbito territorial.

Estas trasformaciones, han supuesto un importantísimo dinamismo en la resolución de las emergencias. No solo desde un punto de vista sanitario, sino que ha venido creando una conciencia de Sistema e implicando igualmente al resto de los actores, como son, la Policía, los Bomberos y la Protección Civil, incentivando una mejora en el servicio, haciendo planes de autoprotección y planes operativos conjuntos.

Actualmente, la atención prehospitalaria urgente está garantizada¹²² en toda España con indicadores muy satisfactorios e implantada en todas las

¹²¹ Vid. Subcomisión de urgencias, de la Comisión de análisis y evaluación del Sistema Nacional de Salud. Ministerio de Sanidad, *Mimeo*, Madrid, julio 1991.

Comunidades Autónomas, una vez que se hubieron efectuado las trasferencias en materia de sanidad a todos los Gobiernos Autónomos.

En Marzo de 2011, se publicó el primer estudio elaborado a nivel Nacional, titulado “Los servicios de emergencia y urgencia médica extrahospitalaria en España¹²³”, elaborado por la consultora Mensor, a iniciativa de varias Comunidades Autónomas.

En la actualidad, existe un gran número de Comunidades Autónomas donde la prestación de este servicio está externalizada, a través de empresas especializadas en el transporte sanitario, de forma que la Administración mantiene la titularidad del servicio. Existen casos como el del Sistema de Emergencias Médicas en Catalunya en el que coincide que en una misma ambulancia, el vehículo y los técnicos (conductor y sanitario) son de una empresa, el médico y/o enfermero de otra, mientras que la regulación, financiación y control, corresponde a una sociedad pública de la Generalitat de Catalunya.

Dicho esto, sigue perfectamente viva la afirmación de PERALES, en el sentido siguiente,

“(...) podemos concluir que los sistemas integrales de urgencias médicas se han mostrado muy útiles en la disminución de la mortalidad, principalmente en dos de las tres primeras causas de la misma en los países industrializados, es decir, la cardiopatía isquémica y los accidentes.

La pieza fundamental en un servicio integral de urgencias son los centros de coordinación e información de urgencias médicas, auténticos centros directivos que deben coordinar todos los dispositivos asistenciales con el fin

¹²² 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.

¹²³ BARROETA, J., ISTURITZ, J. J., et al., *Los servicios de emergencia y urgencia médica extrahospitalaria en España*, Mensor, 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/LoserviciosdeemergenciasyurgenciasmEdicasExtrahospitalariasenEspaña.pdf.pdf>]

de garantizar una asistencia correcta y eficaz, al menor coste posible y sin duplicidades que encarezcan el sistema”¹²⁴.

Como resumen de la evolución histórica de los servicios de atención a la emergencia sanitaria y sus principales hitos, son los siguientes:

“ANTECEDENTES DE LOS ACTUALES SERVICIOS DE EMERGENCIAS”

- 1948 Servicios médicos nocturnos de urgencia.
- 1962 Servicio Especial de Urgencias (SEU) de Madrid.
- 1964 Servicio Especial de Urgencias (ciudades de >90.000 asegurados).
- 1968 Servicios Normales de Urgencia (SNU).
- 1974 Ley general de seguridad social.
- 1981 Programas de transporte sanitario asistido (UVI móvil) en Palencia y Madrid (Síndrome toxicó).
- 1983 Programa de asistencia sanitaria urgente.
- 1984 Se inicia el Plan Nacional de Resucitación Cardiopulmonar.
- 1986 Inicio actividad Sistema Emergencias Médicas en Catalunya.
- 1986-1988 Proposiciones parlamentarias.
- 1988 Plan nacional de ambulancias de la Cruz Roja.
- 1989 Reconversión de la Sociedad Española de Medicina de Urgencias en Sociedad Española de Medicina de Emergencias.
- 1989 Plan director del Instituto Nacional de la Salud
- 1989-1990 Subcomisión de urgencias del “informe Abril”.
- 1990-1999 Desarrollo de los servicios de emergencia Autonómicos”¹²⁵.

2.1.3 De los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos –Bomberos-

a) Funciones:

Aunque desde un punto de vista jurídico, se analizará con más profundidad en el apartado 2.3.1.a) de esta tesis, la regulación actual de los servicios de

¹²⁴ PERALES, N., “La urgencia médica integral”, en: *El País*, Madrid, 15 de diciembre de 1982. Disponible en:

<file:///C:/Users/Tunstall/AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary%20Internet%20Files/Content.Outlook/RC235HCT/La%20urgencia%20m%C3%A9dica%20integral%20%20%20Edici%C3%B3n%20impresa%20%20%20EL%20PA%C3%8DS.htm>

¹²⁵ PERALES, N., et. al., “Pasado, presente y futuro de los sistemas integrales de emergencias”, en: *Avances en emergencias y resucitación*, Volumen IV, Edikame, Barcelona, 2000, tabla 5, pág.19.

bomberos data del año 1985 y utilizó como instrumento la Ley de Bases de Régimen Local¹²⁶, en su artículos 25 y ss.

Conocidos habitualmente como “Bomberos”, actualmente, los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos, están muy implantados en nuestro entorno, aunque sus funciones no son exactamente iguales en todos los ámbitos¹²⁷.

Con carácter general realizan funciones de “extinción de incendios”, la cual es común a todos y probablemente, la más conocida por la población al encargarse de actuar en los incendios, principalmente urbanos. Los incendios forestales, normalmente son competencia de los servicios de medio ambiente, aunque los bomberos “urbanos” suelen efectuar labores de apoyo.

Las actividades encaminadas a la “prevención de incendios” está implantada en las organizaciones medias y grandes, tales como Ayuntamientos de gran población, Diputaciones y algunos Cabildos Insulares, pero son prácticamente inexistentes en las pequeñas. Esta función está poco desarrollada y además, compite con otros servicios de ámbito municipal, especialmente con los de urbanismo. De hecho, son muy pocos los servicios de Bomberos que efectúan “investigación de incendios”, muy ligada a la prevención.

La de “salvamentos”, encierra en sí misma una incertidumbre en su denominación, ya que es entendida de manera diferente según distintos lugares. En la inmensa mayoría, se efectúan rescates en accidentes de tráfico, pero es muy variada la atención ante rescates en montaña. En el caso de accidentes que tengan que ver con el mar o aguas interiores la respuesta es muy variada, según sea un Servicio u otro, ya que no todos los

¹²⁶ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/17-1985.t2.html

¹²⁷ Vid. GARMENDIA, J., “Hacia dónde van los servicios de bomberos”, en: *Revista ASELF*, , Asociación Española de Lucha Contra el Fuego, Madrid, 2000, pág. 24.

servicios de Bomberos cuentan con recursos para actuar en estos tipos de incidentes.

Las funciones relativas a la “Protección Civil”, en algunos Servicios también son asumidas por ellos mismos. No obstante, esta postura no puede decirse que esté generalizada, ni que entre sus funciones se encuentre regulada directamente, aunque por similitud, en muchos casos, se asemeja e incluso se confunde.

En cualquier caso, existe una importantísima asimetría en el tipo de respuesta que estos servicios dan al ciudadano. Coincidimos con SAEZ MURCIA en:

“Todo esto provoca una situación multiforme todos y cada uno de los Cuerpos de Bomberos existentes en el territorio español, bien sean locales, autonómicos, consorciados, de Diputaciones, privados, de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, de tiempo parcial, voluntarios,... situación que deforma una visión clara y nítida de la profesión de bombero que hace prácticamente inasumible cualquier proyecto a nivel estatal que se pretenda acometer”¹²⁸.

b) Naturaleza y competencia.

Actualmente en España, los servicios de Bomberos, son principalmente de naturaleza pública. No obstante, existe algún servicio prestado por empresas privadas, como es en Galicia o en el Ayuntamiento de Pájara¹²⁹, en la isla de Fuerteventura, así como, varios de servicios de bomberos de empresa.

La competencia en materia de Bomberos es muy variada. Desde la Comunidad Autónoma de Catalunya, en la que hay un liderazgo muy

¹²⁸ SAEZ MURCIA, J., “Cuerpo de Bomberos único”, en: Emergencias 112, nº 93, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2012. Disponible en: <http://www.aptb.org/articuloEmergencia112/53/844#.Uj0lb4bgTB1>

Joaquín Sáez Murcia, es Subinspector de Bomberos en el Ayuntamiento de Madrid, Jefe de la unidad de Inspecciones del Departamento de Prevención de Incendios y Responsable Federal del Sindicato Profesional de Bomberos en la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores.

¹²⁹ Este servicio ha sido recientemente “rescatado” por el Ayuntamiento, pendiente de una nueva licitación pública. Fuente: <http://www.laprovincia.es/fuerteventura/2013/04/10/juicio-Bomberos-despedidos-pajara-quedan-visto-sentencia/524791.html>

significativo de la Generalitat de Catalunya (excepto el Ayuntamiento de Barcelona que es municipal), hasta la Comunidad Autónoma de Euskadi, donde la mayoría de Cuerpos son competencia de las Diputaciones (excepto los Ayuntamientos de Donosita-San Sebastián y Bilbo, que son municipales), a varios Consorcio provinciales o insulares, hasta los Ayuntamientos.

A comienzos de la década de 2000, en España parecía que la figura de los Consorcios se estaba extendiendo, de ahí la creación de varias organizaciones de este tipo, como por ejemplo en Canarias con la creación de tres organizaciones insulares. No obstante, esta tendencia se ha parado en seco, de forma que en los últimos años no se han creado nuevas organizaciones de carácter público y parece existir una ligera tendencia a una posible externalización de este tipo de servicios.

Desde un punto de defensa de interés corporativo a modo de “patronal”, la única existente es la “Asociación de Consorcios y servicios de Bomberos de España¹³⁰”, que incluye a 19 organizaciones públicas que gestionan servicios de Bomberos.

c) Actividad.

La actividad de los Servicios de Bomberos tiene dos componentes: por un lado la prestación directa o efectiva, y por otro, la disponibilidad para el mismo, es decir, nos encontramos ante un servicio que en la mayor parte de su tiempo “está disponible” para actuar, pero no actúa, lo que le da unas características singulares. Coincidimos con CUENCA en que este tipo de servicios,

130 La Asociación de Consorcios y Servicios de Bomberos de España (CONBE) se constituye en Valencia el 12 de mayo de 2006 con el objetivo de defender los intereses comunes de las entidades que gestionan servicios de extinción de carácter supramunicipal. Integrada inicialmente por 12 servicios miembros, está abierta a la incorporación de cualquier administración interesada que cumpla con los requisitos estatutarios. CONBE nace con la vocación última de convertirse en la patronal de este sector, así como de servir como interlocutor con la Administración del Estado. Fuente: <http://www.conbe.org/>

“(...) atiende una demanda latente o potencial y una demanda realizada o efectiva. La primera requiere una disponibilidad permanente de unos recursos susceptibles de ser movilizados. Por su parte, la demanda efectiva es la realización de una demanda latente, esto es, en el momento en que ocurre un incidente, el servicio debe intervenir¹³¹”.

Desde un punto de vista de actividad asistencial, la realidad actual es que se carece de información oficial sobre la actividad que realizan, si bien existe una norma¹³² que establece las estadísticas y parte normalizado¹³³ de este tipo de servicios, en la práctica, la AGE a través de su Dirección General de Protección Civil y Emergencias, hace años que no las edita.

No obstante, en febrero de 2013, la Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos edita la “Estadística Nacional de los Servicios de Bomberos¹³⁴” con datos de 2010, en la que destaca lo siguiente:

- a) “En España, hay 148 servicios de Bomberos públicos y voluntarios.
- b) Hay 692 parques de Bomberos.
- c) Hay 27.844 Bomberos, de los cuales 5.003 son voluntarios.
- d) El 75% de los servicios son profesionales remunerados, el 20% mixto y el 5% voluntarios.
- e) El 61% de los servicios de Bomberos tienen menos de 100 miembros.
- f) Hay 5216 vehículos de Bomberos, de los cuales el 42% son autobombas.
- g) España tiene pocos parques de Bomberos en relación a la población.
- h) En España hay un bombero profesional por cada 2000 habitantes, muy cerca de la media europea¹³⁵.

d) Regulación autonómica. No existen Leyes que regulen el ámbito de Bomberos en todas las Comunidades Autónomas y la última recientemente

¹³¹ CUENCA, A., “Eficiencia productiva en los servicios públicos locales: el Cuerpo de Bomberos”, en: *V Congreso Nacional de Economía, Economía de los servicios*, tomo 7. Economía y gestión de las administraciones públicas. Las Palmas de Gran Canaria, pág. 282.

El Dr. Alain Cuenca, es Profesor titular de economía aplicada en la Universidad de Zaragoza.

¹³² Real Decreto 1053/1985, de 25 de Mayo, sobre Ordenación de la Estadística de las actuaciones de los Servicios contra incendios y de Salvamento.

[<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-12771>]

¹³³ Orden de 31 de octubre de 1985 por la que se establece el parte unificado de actuación de los Servicios contra Incendios y de Salvamento. [https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1985-25820]

¹³⁴ LARREA, J., *Estadística nacional de los servicios de Bomberos*, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Madrid, 2013.

¹³⁵ LARREA, J., *Estadística nacional de los servicios de Bomberos, op. cit.*, pág.31-78

aprobada, ha sido en la Comunidad de Aragón¹³⁶. Ver detalle de normas en el [apartado 2.3.1.](#)

e) Gestión económica.

En materia de gestión económica, el cálculo de costes de los Servicios de Bomberos es una técnica muy incipiente en España. Coincidimos con CARRASCO, en el trabajo que han realizado varios profesores Universitarios para la Federación Española de Municipios y Provincias, sobre cálculo de costes en los Bomberos y concretamente en su afirmación:

“Creemos firmemente que este es el camino a seguir para que los Ayuntamientos [habría que referirse a todas las administraciones públicas, no solo a los Ayuntamientos] tengan una fuente de información relevante sobre las distintas actividades que realizan a fin de tomar decisiones, amén de cuestiones políticas y sociales, que les permitan racionalizar los recursos que los distintos ciudadanos, de una forma u otra, ponemos a su disposición”¹³⁷.

No obstante, el cálculo de costes para este tipo de servicios y su imputación por actividad es muy complejo, entre otros motivos porque existe una demanda latente de disponibilidad permanente¹³⁸.

Para la medición de la eficacia técnica, desde un punto de vista económico, destaca el trabajo de CUENCA en 1994, mediante el cual clasifica los servicios de Bomberos en base a una serie de indicadores. Este trabajo concluye:

“En síntesis, a pesar de que el grado de ineficiencia media no ha podido determinarse con certeza, debido a la discrepancia de las distintas técnicas

¹³⁶ Mediante la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón.

¹³⁷ CARRASCO, et. al., “El cálculo de costes del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento: una aplicación práctica”, en: *X Congreso del Instituto Internacional de Costos “Gestión de Costos, Control de Gestión y Mundialización*, Lyon (Francia), 2007. Disponible en: <http://www.costes-indicadores.com/Lyon.pdf>

El Prof. Daniel Carrasco Díaz es profesor de contabilidad y gestión en la Universidad de Málaga.

¹³⁸ Vid. BUENDIA, D. “Costes en los Servicios de Prevención Extinción de Incendios y Salvamentos”, en: Tesis doctoral. *Un modelo de costes para los servicios públicos de gestión directa* Universidad de Granada, 1996, pág. 144. Disponible en: <http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/7081/1/Tesis%20D.B.C..pdf>

aplicadas, se ha obtenido una información valiosa sobre el desempeño relativo de los cuerpos de bomberos municipales en España, mediante su ordenación por grado de eficiencia individual, que coincide de forma aproximada en los tres métodos. Ello ha permitido detectar, como pretendíamos los servicios que actúan con eficiencia técnica y los que no lo hacen¹³⁹.

Como puede observarse existe una importantísima dificultad a la hora de evaluar y comparar cuantitativamente este tipo de servicios.

f) Características organizacionales de los Servicio de Bomberos actuales.

Desde un punto de vista organizacional, los Servicios de Bomberos, se caracterizan por lo siguiente¹⁴⁰:

- a. La calidad percibida por parte del usuario sobre el servicio es muy alta.
- b. Gran implantación geográfica: cobertura en todo el Estado.
- c. Cartera de servicios asimétrica, ya que se han desarrollado mucho los servicios relacionados con los incendios, así como, los rescates, pero por el contrario, muy poco la prevención, la formación, la investigación de incendios, la normativa y el desarrollo profesional.
- d. “Heterogeneidad y dispersión en las formas, a pesar de su homogeneidad en el fondo” (...) “Es también disperso y heterogéneo, que genera unos costes excesivos... ”¹⁴¹
- e. Formación heterogénea, a iniciativa y adaptada por cada Servicio, sin una base común estandarizada en base a protocolos de actuación.

¹³⁹ CUENCA, A., “Eficiencia técnica en los servicios de protección contra incendios en: *Revista de Economía Aplicada*, nº 5, vol. II, págs. 87 a 109. Disponible en:

<ftp://195.55.205.226/revecap/revista/numeros/05/pdf/cuenca.pdf>

¹⁴⁰ Vid. SAEZ MURCIA, J., *Cuerpo de Bomberos único, op. cit.*

¹⁴¹ SAEZ MURCIA, J., *Cuerpo de Bomberos único, op. cit.*, pág. 2 y 4.

- a. La selección de mandos es muy anticuada ya que se continúa con sistemas basados más en pruebas físicas que en habilidades directivas y liderazgo.
- b. Falta de normativa marco de ámbito Estatal y de protocolos estandarizados.

En términos de gestión, este tipo de organizaciones públicas tienen un sistema muy conservador, en la gran mayoría ligado a modelos de funcionarización y lejos de formas de gestión modernas. Es cierto que existe alguna externalización de servicios de Bomberos pero más ligados a la prestación de servicios en entornos privados que la atención del servicio público como tal. Por ello, como posteriormente se verá en la Parte 3 de este trabajo, las nuevas técnicas de gestión ya aplicadas en otro tipo de servicios, como los de emergencia sanitaria, son muy vagas en los servicios de Bomberos, de forma que son organizaciones muy endogámicas y sobreespecializadas.

Estamos por tanto, ante un tipo de organización que necesita un cambio en su gestión, buscando la convergencia, liderazgos resonantes, adaptación a los nuevos tiempos tecnológicos, utilizar técnicas modernas de gestión para el control de la actividad y costes y así, poder afrontar como “reto, un nuevo discurso”¹⁴², con escenarios de integración, coordinación y mejora de la eficiencia.

2.1.4 De los servicios de Salvamento Marítimo.¹⁴³

Desde que los mares, ríos y lagos son utilizados como vías para la navegación y el transporte marítimo, existe el Salvamento Marítimo. Las

¹⁴² SAEZ MURCIA, J., *Cuerpo de Bomberos único*, op. cit., pág. 7.

¹⁴³ Apartado realizado con el asesoramiento y apoyo del Prof. Rafael Lobeto Lobo, profesor de derecho marítimo en la Universidad San Pablo CEU. Abogado maritimista y creador del primer plan de Salvamento Marítimo en España. Actualmente, también dirige la sociedad Corporación Marítima y Lobeto abogados y es Secretario General de la Fundación Philippe Cousteau, Unión de los Océanos. Más información en:

http://www.lobetolobo.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=1

tormentas y los riesgos naturales, las guerras, la falta de información cartográfica, la piratería, la falta de medios adecuados supusieron multitud de siniestros marítimos y pérdidas de vidas humanas y bienes durante muchos años.

"A efectos de vulnerabilidad, el buque constituye un elemento que se puede considerar como un recinto cerrado respecto a su entorno (independiente) y totalmente aislado durante la travesía (...) Por un lado el buque dispone de una estructura altamente jerarquizada en todos sus recursos humanos, muy profesional y especializada. Por otro, la actividad marítima tiene muchas autoridades (en tierra) con responsabilidad sobre el buque. Finalmente existe un factor que afecta a la vulnerabilidad del buque: la universalidad del pasaje (procedencia, costumbres, creencias, respuestas), lo que aumenta la variabilidad de situaciones posibles"¹⁴⁴.

La mayoría de estos buques transportaban valiosos cargamentos, el intento de su recuperación por los propietarios tras el naufragio, supuso el comienzo del Salvamento Marítimo, que incluía vidas y bienes.

Hasta la publicación de las Ordenanzas Generales de la Armada Naval de 1798 no existía en España norma alguna que incluyese indicaciones relativas al salvamento de náufragos.

Los primeros intentos de salvamento resultaban muy inefficientes, los medios utilizados eran insuficientes, muy costosos e inapropiados y los resultados obtenidos eran negativos y con un alto coste de vidas humanas.

En 1912, el accidente del TITANIC¹⁴⁵, además de los defectos técnicos del buque relativos a la seguridad marítima y de una mala gestión por parte de las personas que dirigían el barco, supuso una pésima operación de

¹⁴⁴ MARI, R., LIBRAN, A., *Seguridad pública en buques de pasaje*, Barcelona, 2003, pág. 94-95. Ricard Mari Sagarra, es doctor en Ciencias del Mar, Catedrático de Maniobra de buques, ha sido, Director del Departamento de Ciencia e Ingeniería Náuticas, Decano de la Facultat de Nàutica de la Universidad Politécnica de Catalunya.

¹⁴⁵ El RMS Titanic (en inglés: Royal Mail Steamship Titanic, "Buque de vapor del Correo Real Titanic") fue el barco de pasajeros más grande y lujoso del mundo. A las 23:40 del 14 de abril de 1912, el Titanic chocó con un iceberg al sur de las costas de Terranova, y se hundió a las 2:20 de la mañana del 15 de abril. El siniestro se saldó con la muerte de 1.517 personas y se convirtió en uno de los peores desastres marítimos en tiempo de paz de la historia. Fuente: <http://www.taringa.net/posts/info/11201359/Titanic-el-primer-y-ultimo-viaje.html> Además en: <http://www.fundaciontitanic.com>

Salvamento Marítimo ya que, aún a pesar de contar con insuficientes botes salvavidas (el número de botes en aquella época iba en función del tonelaje del barco y no del número de personas), los primeros que se arriaron fueron cargados por un número de personas muy inferior al de su capacidad.

La fe ciega en la seguridad del buque “insumergible”, que tan bien se había vendido, hizo que muchos pasajeros se negaran a subirse a los botes salvavidas.

La orden de abandono del buque debería haber sido inmediatamente obedecida y respaldada por los tripulantes, que debían hacerla cumplir al instante y con el método adecuado, cosa que no sucedió.

Se decidió salvar de forma preferente a los pasajeros que ocupaban camarotes de primera clase.

El Carpathia¹⁴⁶ llegó tarde a la llamada de auxilio del Titanic y tuvo que limitarse a rescatar a los ocupantes de los botes salvavidas. Murieron 1.705 personas. Tal vez se hubiese reducido más el número de víctimas si el Californian¹⁴⁷, que se encontraba a una distancia relativamente corta, también hubiera captado la llamada de emergencia del Titanic; por desgracia su oficial radiotelegrafista no se encontraba de guardia.

Sólo una experiencia positiva, a partir de este accidente la seguridad en el transporte marítimo de pasajeros cambiaría radicalmente.

2.1.4.1 Convenios internacionales.

El accidente del Titanic hizo despertar a la comunidad internacional sobre la inseguridad del transporte marítimo. Dos años después del accidente, las

¹⁴⁶ El Carpathia fue el barco que recibió la angustiosa llamada de auxilio del Titanic. Llegó dos horas después del hundimiento y se rescataron a 705 sobrevivientes. Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/RMS_Carpathia

¹⁴⁷ El Californian fue un transatlántico mixto perteneciente a la Leyland Lines. Es controversialmente famoso en relación a la tragedia del RMS Titanic en 1912. Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/SS_Californian

naciones marítimas se reunieron para elaborar el primer convenio internacional sobre seguridad del transporte marítimo, con un doble objetivo:

1. Prevenir accidentes marítimos.
2. Mejorar las posibilidades de supervivencia en caso de accidente.

El resultado fue el “Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en la mar” (SOLAS), que unos años más tarde, quedó bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional (OMI), que desde su inicios en 1959 asumió la responsabilidad mundial de impulsar la seguridad en la navegación marítima.

La OMI también se ha ocupado de elaborar otros sistemas mundiales integrados que respondan ante cualquier emergencia marítima. Dos ejemplos de esto son:

- Convenio internacional sobre búsqueda y Salvamento Marítimo. (SAR)
- Sistema mundial de socorro y seguridad marítima. (SMSSM)

El SAR se proyectó con el objetivo de facilitar un sistema mundial para responder ante emergencias, mientras que el SMSSM se creó con el objeto de facilitarle el apoyo de unas comunicaciones eficaces, imprescindibles para su éxito. Hasta la aprobación del SAR no había ningún instrumento internacional que comprendiera las operaciones de búsqueda y salvamento, aunque en algunos países marítimos existían organismos bien organizados que se encargaban de esta labor, en otros, no había nada.

Cada país organizaba sus planes nacionales de salvamento siguiendo diferentes criterios. La falta de similitud entre dichos planes y la falta de acuerdos y procedimientos normalizados a nivel mundial originaba algunas dificultades, generando además al uso antieconómico de las instalaciones y medios de búsqueda y salvamento o a la duplicidad innecesaria de los esfuerzos.

En 1979, una conferencia convocada por la OMI en Hamburgo, aprobó el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos (Convenio SAR), cuyo propósito era elaborar un Plan SAR internacional de manera que, independientemente del lugar donde ocurriera el accidente, el salvamento sería coordinado por un organismo SAR, y de ser necesario, mediante la cooperación entre organismos SAR vecinos.

En 2002, el Comité de seguridad marítima de la Organización Marítima Internacional, promulgó el Código de protección de buques e instalaciones portuarias (The International Ship and Port Facility Security Code (ISPS Code) entre cuyos objetivos, está el de:

“Establecer un marco internacional para la cooperación entre Gobiernos Contratantes, los organismos gubernamentales, las administraciones locales y los sectores naviero y portuario con el fin de detectar y evaluar las amenazas para la protección marítima” (...)¹⁴⁸

2.1.4.2 Salvamento Marítimo en España.

En España, el sistema organizativo del Salvamento Marítimo, tiene un origen similar al de otros países, basado en instituciones benéficas como las Sociedades de Salvamento de Náufragos y la Cruz Roja del Mar¹⁴⁹.

La Constitución Española de 1978 establece un sistema de distribución competencial entre la Administración Central y la Administración Autonómica. Las Comunidades Autónomas, en los términos que establecen la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía, tienen las competencias de ejecución del Salvamento Marítimo. Existe por tanto, un sistema de competencias concurrentes en materia de Salvamento Marítimo

¹⁴⁸ ORGANIZACION MARITIMA INTERNACIONAL, *Código de protección de buques e instalaciones portuarias*, Londres, 2003.

[<http://www.imo.org/OurWork/Security/Instruments/Pages/ISPSCode.aspx>]

¹⁴⁹ Sección naval de la Cruz Roja Española. Extinguida en 1989 con la creación de las Unidades de Voluntario de Socorros y Emergencias (UVSE). *Vid. CRUZ ROJA ESPAÑOLA, Revista Cruz Roja*, Madrid, Junio 1989.

entre la administración central, las autonomías del litoral y los Ayuntamientos costeros.

Durante el periodo 1982 – 1989 debemos mencionar la creación y puesta en funcionamiento de la Comisión Interministerial para el Estudio y Reforma de los Órganos Competentes en Materia de Administración Marítima – COMINMAR, que asumió una actividad de análisis, generación de conclusiones y formulación de propuestas sobre la organización y coordinación de las actividades marítimas en general y específicamente del Salvamento Marítimo en España.

Podemos resumir la evolución del Salvamento Marítimo en España a partir de los siguientes hitos:

Hasta finales de la década de los 80: El servicio era prestado a través de la sección naval de la Cruz Roja Española, conocida como “Cruz Roja del Mar”, implantada en todas las provincias costeras.

“En 1970, a raíz del hundimiento en La Coruña del pesquero “El Isla”, así como varios yates en la localidad catalana de Arenys de Mar, la Subsecretaría de la Marina Mercante propuso la participación de la Cruz Roja Española para la prestación del servicio de salvamento de náufragos y que fue aceptado el 8 de julio de 1971 con la publicación de las “Normas provisionales de funcionamiento de la Cruz Roja del Mar”. Los impulsores de la Cruz Roja del Mar fueron la Liga Naval Española, la propia Cruz Roja y la Dirección General de la Marina Mercante. Nace ante la necesidad de un organismo que velara por la seguridad de la vida humana en la mar en las costas españolas. Cruz Roja Española decide participar plenamente en la prestación del servicio de salvamento de náufragos, creando una nueva sección denominada Cruz Roja del Mar cuyo objetivo es el de salvar vidas humanas en peligro en las aguas del litoral e interiores. Su antecesor directo fue la Sociedad Española de Salvamento de Náufragos creada en 1880 y que se integró en la Cruz Roja del Mar en el año 1972, fecha en que la Cruz Roja del Mar empieza a prestar sus servicios en España”¹⁵⁰.

Periodo 1989 – 1995: Implantación del Sistema de Salvamento Marítimo a partir de los siguientes hechos:

¹⁵⁰ Fuente: Cruz Roja del Mar de Palma. <http://cruzrojadelpalma.blogspot.com.es/p/historia-de-la-cruz-roja-del-mar-en.html>

- a) Primer Plan Nacional de Salvamento Marítimo y Lucha contra la Contaminación 1989 – 1993, a partir del cual se han definido el Salvamento Marítimo y la lucha contra la contaminación y sus relaciones con la Protección Civil y se han realizado acuerdos de colaboración entre todos los órganos del Estado competentes en la materia y las Comunidades Autónomas litorales.
- b) Aprobación de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, estableciendo por primera vez en nuestro sistema positivo la protección de la vida humana en la mar y el medio ambiente marino.
- c) Creación de la Sociedad Estatal de Salvamento Marítimo – SASEMAR, adscrita al Ministerio de Fomento.
- d) Elaboración y aprobación del Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de la lucha contra la Contaminación del Medio Marino 1994 – 1997.
- e) Creación del Centro de Seguridad Marítima Integral Jovellanos (mayo de 1993) como Centro Español y Europeo de referencia de formación en esta materia.
- f) Dotación de Recursos Humanos y Medios Materiales a la estructura española de Salvamento Marítimo.
- g) Firma por parte de España de Instrumentos Internacionales de Cooperación y Colaboración en materia de Salvamento Marítimo y lucha contra la Contaminación Marina, como el SAR'79, que entró en vigor en España en 1993.

Para SANTOS JARA,

“En España, estos servicios están descentralizados, con la consiguiente falta de coordinación y optimización de los siempre escasos recursos disponibles. Sus responsabilidades son: la Armada, Subsecretaría de la Marina Mercante, Instituto Social de la Marina, servicio de vigilancia aduanera, S.A.R, Guardia Civil del Mar, Cruz Roja del Mar, etc.”¹⁵¹

¹⁵¹ SANTOS JARA, L., Tesis doctoral: *El servicio de guardacostas americano «U.S. Coast Guard» y sus competencias en España*, Depositada en la Universidad de La Laguna, La Laguna (Tenerife), 1995.

Periodo 2006-2009: El Plan Nacional de Salvamento Marítimo 2006-2009 multiplicó los efectivos para prevenir situaciones de emergencia en la mar. Concretamente:

- a) En cuanto a la flota marítima, se adquirieron 16 nuevas embarcaciones tipo Salvamar y 10 nuevas embarcaciones de actuación rápida y eslora superior, 4 nuevos buques polivalentes, 7 nuevos remolcadores y 1 buque fletado de recogida de vertidos.
- b) Se preveía también la adquisición de distinto material y equipos de salvamento e intervención, entre ellos un robot submarino y una campana o sistema de inmersión en profundidad.
- c) En lo que respecta a la flota aérea, el Plan comprende la dotación de 10 helicópteros de salvamento, con lo que se mejora el servicio y la presencia y autonomía de Salvamento Marítimo.
- d) El Plan cuenta con la puesta en servicio de 4 aviones de patrullaje marítimo, salvamento y lucha contra la contaminación, especialmente configurados para las tareas de detección de contaminación marina y de búsqueda y localización de naufragos.
- e) El plan establecía una red de respuesta que comprendía la creación de 6 bases estratégicas de salvamento y lucha contra la contaminación. Estas bases se localizan en Galicia, Andalucía, la Fachada Cantábrica, Levante Norte, Levante Sur y Canarias.

De esta forma, el Plan reducía los tiempos de posicionamiento en el lugar de la emergencia en las diferentes zonas geográficas. Se consigue una mejor cobertura de las zonas SAR (zonas de responsabilidad española en materia de búsqueda y salvamento) que abarcan una superficie marítima de 1,5 millones de kilómetros cuadrados. Es decir, 3 veces el territorio nacional.

El Dr. Luis Santos Jara, es Doctor en Náutica y profesor de la Universidad de La Laguna. Es Jefe de la Policía Canaria y ha sido Director Técnico del Consorcio de Prevención y Extinción de Incendios de Santa Cruz de Tenerife y Responsable de la Sala Operativa 1-1-2 de Canarias.

Periodo 2010-2018. El actual Plan de Seguridad y Salvamento Marítimo 2010-2018¹⁵² cuenta con una dotación de 1.690,5 millones de euros. En consonancia con los objetivos de la política marítima de la Unión Europea, este plan tiene una duración de ocho años, fijando su horizonte en 2018, frente a los cuatro años de los planes anteriores. Su objetivo principal es consolidar el sistema español de Salvamento Marítimo y lucha contra la contaminación marina desarrollado hasta ahora, incrementando la eficacia en la utilización de las capacidades incorporadas para robustecer el sistema de prevención y proporcionar la respuesta adecuada, convenientemente coordinada con otras administraciones y organismos, frente a cualquier tipo de incidentes marítimos dentro de los objetivos marcados por la política marítima de la Unión Europea con el horizonte 2018.

En línea con su objetivo general, los objetivos específicos del Plan son:

- a) "Potenciar la eficacia de la vigilancia aérea para la detección de vertidos contaminantes.
- b) Promover la actuación sancionadora contra los responsables de las contaminaciones no sólo a través de la vía administrativa sino, sobre todo, potenciando la persecución en el ámbito de la jurisdicción penal.
- c) Difundir la cultura de seguridad y prevención de la contaminación entre los profesionales y usuarios del mar.
- d) Perfeccionar la vigilancia y seguimiento activo del tráfico marítimo participando activamente en el desarrollo y aplicación de sistemas supranacionales de monitorización.
- e) Intensificar la función inspectora como garantía del cumplimiento de las normas de navegación marítima.
- f) Reforzar las áreas geográficas y ámbitos de actividad de riesgos singulares con medios adicionales y recursos especializados.
- g) Optimizar la aplicación de los medios humanos y materiales disponibles, desarrollando protocolos e incrementando la dedicación a la formación y el entrenamiento.
- h) Favorecer la concertación como instrumento eficiente para construir un nuevo marco de colaboración con Instituciones, Organismos y Administraciones, especialmente con las Comunidades Autónomas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- i) Fomentar el liderazgo español en los asuntos marítimos a nivel internacional influyendo de manera determinante en la toma de decisiones.

¹⁵² Disponible en:http://www.salvamentomaritimo.es/wp-content/files_flutter/1320770125PlanNacionalSeguridad-Salvamento-Maritimo2010_2018.pdf

- j) Impulsar la adopción de las innovaciones tecnológicas en los instrumentos y recursos dedicados al control del tráfico y la seguridad marítima y a la prevención y lucha contra la contaminación”¹⁵³.

Actualmente, en España el Salvamento Marítimo es prestado principalmente por la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) del Ministerio de Fomento, si bien está complementado por la Cruz Roja Española y por algunas Comunidades Autónomas en las que se presta este servicio, como es Galicia. No obstante, hay varias Comunidades Autónomas que en sus Estatutos de Autonomía tienen la competencia en materia de ejecución del Salvamento Marítimo, por ejemplo Euskadi, Catalunya y Canarias, que no la han ejercido hasta la fecha.

Para ejercer esta labor, SASEMAR coordina, desde sus 21 Centros de Coordinación de Salvamento repartidos por toda la costa, los medios humanos y materiales propios, o pertenecientes a otras instituciones y organismos colaboradores regionales, locales o internacionales.

El colectivo humano que conforma Salvamento Marítimo asciende a más de 1.600 profesionales que trabajan para prestar el servicio 24 horas al día, 365 días al año.

2.1.5 De los servicios de Seguridad Privada en funciones de Atención de Emergencias.

Los servicios de Seguridad Privada están regulados en la Ley de Seguridad Privada¹⁵⁴ y desarrollada a través de su reglamento¹⁵⁵. Regula las funciones del personal de seguridad, formados por: vigilantes de seguridad, los vigilantes de explosivos, los jefes de seguridad, los directores de seguridad,

¹⁵³ MINISTERIO DE FOMENTO, *Plan nacional de seguridad y salvamento marítimo 2010-2018*, Madrid, 2010, pág. 5.

Disponible en:http://www.salvamentomaritimo.es/wp-content/files_flutter/1320770125PlanNacionalSeguridad-Salvamento-Maritimo2010_2018.pdf

¹⁵⁴ Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada. [<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-184891>]

¹⁵⁵ Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada. [http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd2364-1994.html]

los escoltas privados, los guardas particulares del campo, los guardas de caza, los guardapescas marítimos y los detectives privados.

Su objeto está regulado en el artículo 1 y es “La prestación por personas, físicas o jurídicas privadas, de servicios de vigilancia y seguridad de personas o bienes, que tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a las de seguridad pública”.

Son funciones propias de los vigilantes de seguridad, entre otras, las de: “ejercer la vigilancia y protección de bienes muebles e inmuebles, así como la protección de las personas que puedan encontrarse en los mismos, la de efectuar controles de identidad en el acceso o en el interior de inmuebles determinados, sin que en ningún caso puedan retener la documentación personal y la de evitar la comisión de actos delictivos o infracciones en relación con el objeto de su protección”¹⁵⁶.

Si bien, las funciones de intervención en situaciones de emergencia no le son asignadas de manera específica, si que esta es una función que como cualquier ciudadano, tienen la obligación de actuar en auxilio de cualquier persona.

Cabe citar de manera singular que los directores de seguridad tienen entre sus funciones, “la coordinación de los distintos servicios de seguridad que de ellos dependan con actuaciones propias de Protección Civil, en situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública”¹⁵⁷.

En el futuro próximo cabe pensar que las funciones de este personal acreditado como de Seguridad Privada, asuman más funciones en el ámbito de la Atención de Emergencias, al ser un personal que atiende instalaciones y servicios durante las veinticuatro horas del día y con capacitación para ello.

¹⁵⁶ Artículo 11 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, y el artículo 71 y siguientes de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre.

¹⁵⁷ Artículo 95 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada.

Es preciso tener en cuenta la aplicación de la Ley de protección de infraestructuras críticas¹⁵⁸, así como, su reglamento¹⁵⁹, que asigna funciones de protección de este tipo de infraestructuras, también al personal de Seguridad Privada.

En el momento de elaborar esta tesis, se está tramitando en el Congreso de los Diputados el “Proyecto de Ley de Seguridad Privada”¹⁶⁰, con modificaciones muy sustanciosas, por ejemplo, la establecida en el artículo 31, en el que se da una “protección jurídica de agente de autoridad al personal de Seguridad Privada debidamente identificado con ocasión o como consecuencia del ejercicio de sus funciones”.

2.1.6 Del servicio de Policía en funciones de Atención de Emergencias.

Entre las funciones de los servicios de Policía se encuentra la de “Colaborar con los servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, y calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil”¹⁶¹.

Además, entre sus funciones está la de “Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa”¹⁶².

De esta manera, desde sus orígenes, una de las funciones más destacadas, de los servicios de Policía, tanto Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Policias de las Comunidades Autónomas, como Policias Locales, ha sido la

¹⁵⁸ Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. [<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-7630>]

¹⁵⁹ Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de infraestructuras críticas. [<http://www.boe.es/boe/dias/2011/05/21/pdfs/BOE-A-2011-8849.pdf>]

¹⁶⁰ Proyecto de Ley 121/0050. Boletín oficial de las Cortes Generales, número 50, del 21 de junio de 2013. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-50-1.PDF

¹⁶¹ Artículo 11.1.i) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. [http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.html]

¹⁶² Artículo 11.1.b) Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

atención a los ciudadanos en caso de emergencia y de aquí que la intervención de este tipo de organizaciones sea de manera continua.

Hace años, su actuación podría ser considerada más intervencionista, incluso evacuando heridos en sus vehículos policiales, mientras que en la actualidad al existir gran número de servicios públicos de emergencia, en términos globales, se limita a la protección de los servicios de emergencia y señalización del lugar del incidente, con independencia, claro está, de sus funciones propias.

2.1.7 Del voluntariado.

Hasta finales de la década de los 90, el voluntariado tenía mucho protagonismo en materia de Atención de Emergencias, principalmente en la Cruz Roja y en alguna otra organización no gubernamental. Actualmente, esta acción voluntaria está más centrada al campo de la Protección Civil, mientras que el transporte sanitario urgente se ha “remunerizado”¹⁶³.

A.- En el ámbito del voluntariado¹⁶⁴ en materia de Atención de Emergencias podemos diferenciar los siguientes colectivos:

- a) Asociaciones de voluntarios de Protección Civil. Son organizaciones sin ánimo de lucro, reguladas por la Ley de Asociaciones, y que en general, sus fines están relacionados con la prevención y protección en el ámbito de la Protección Civil, servicios de extinción de incendios y atención sanitaria urgente. Normalmente, cuentan con un ámbito supramunicipal y

¹⁶³ Acción de remunerar (pagar) los servicios profesionales, con independencia de su capacitación. Este concepto pretende aclarar que el concepto profesional, incluye tanto al voluntario capacitado, como a aquel otro personal que recibe una remuneración.

¹⁶⁴ Vid. MORO, M., “El voluntariado y el servicio público de protección civil”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 11, Sección Colaboraciones, Ref. 1629/1998, tomo 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 1998, pág. 1629.

la primera de la que se tiene constancia, surge en Gipuzkoa a comienzos del año 1981¹⁶⁵, antes que la propia Ley de Protección Civil.

- b) Agrupaciones de voluntarios de Protección Civil. Son organizaciones de ámbito local, cuyos Estatutos son aprobados por la corporación municipal correspondiente y su personal procede, bien del propio ayuntamiento o bien personal voluntario externo, sin vinculación laboral con el mismo. Sus funciones son las de prestar servicios en estas materias bajo el mando del Alcalde correspondiente.
- c) Voluntarios de la Red de Emergencias de Protección Civil (REMER)¹⁶⁶. La Red Radio de Emergencia, como Red complementaria de la Red Radio de Mando de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, es la organización estructurada en el ámbito territorial nacional, constituida por la radioafición española que presta su colaboración a los servicios oficiales de Protección Civil al ser requerida para ello, cuando circunstancias excepcionales lo justifiquen, vinculándose voluntariamente y de modo altruista a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, una vez seguidos los trámites establecidos por la misma.

B.- En la actualidad, el desarrollo de los voluntarios de Atención de Emergencias se centra fundamentalmente al amparo de las agrupaciones municipales. No obstante, existe alguna organización pública en la que participan también voluntarios, como son de manera destacada el SAMUR de Madrid y los servicios de Bomberos de algunas Comunidades Autónomas o Provincias.

En el futuro próximo se estima que florecerán servicios de este tipo, mixtos remunerado-voluntario, donde manteniendo el concepto de “profesional”,

¹⁶⁵ Asociación de Voluntarios de Protección Civil de Gipuzkoa, constituida en febrero de 1981, en el Gobierno Civil de Gipuzkoa y fundada, entre otros, por el autor de esta tesis.

¹⁶⁶ Vid. Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior.
<http://www.proteccioncivil.org/remer>

entendido este como persona capacitada para realizar una función, unos se diferencien de otros, exclusivamente por el tipo de remuneración que reciben.

En este sentido, en otros países europeos ya existe la figura del “bombero a tiempo parcial”¹⁶⁷, como profesional que se encuentra localizado y simultanea sus funciones con otras actividades, incluso públicas.

Históricamente la intervención del voluntariado en servicios de Atención de Emergencias ha sido muy destacada, principalmente en el ámbito del transporte sanitario (Cruz Roja y Asociación de Ayuda en carretera), de los Bomberos (Bomberos voluntarios), en el de la Protección Civil (agrupaciones de voluntarios de Protección Civil), salvamento en playas (Cruz Roja del Mar) y también existen otras de ámbito general, como GIOR's, AEA, etc.

No obstante, en los últimos años ha habido una bajada muy significativa en el voluntariado, en cuanto a la cantidad de personas que ofrecen sus servicios de manera altruista, principalmente debido a:

- a) Exigencia de la población a una cobertura de servicios las veinticuatro horas del día (24 x 7)¹⁶⁸.
- b) Falta de incentivo por parte de la administración para la promoción de este personal cuando concurre a puestos de empleo público similares.
- c) Insuficiente reconocimiento social.
- d) Ausencia de incentivo fiscal.

¹⁶⁷ ECHEVERRIA, F., *Modelos de gestión de servicios de emergencia*, Trabajo de Master depositado en la Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2012, pág. 44. Disponible en: http://academicae.unavarra.es/bitstream/handle/2454/5803/TFM_Echeverría%20Iriarte,%20Francisco%20Javier.pdf?sequence=1

El Sr. Francisco Etxeverria Iriarte, es un experto en sistemas de emergencias y fue Gerente de la Agencia Gallega de Emergencias y ha desarrollado varios trabajos sobre bomberos a tiempo parcial para la Asociación profesional de técnicos de bomberos.

¹⁶⁸ Denominación utilizada en el sector de atención de emergencias para indicar que se trata de un servicio permanente durante todas las horas de todos los días del año, incluido festivos.

- e) Desprotección, jurídica y escasa cobertura aseguradora.
- f) Oposición por parte de las organizaciones sindicales.
- g) Escasa formación.

En mi opinión las **características que han de definir el voluntariado de atención de emergencias**, son las siguientes:

- a) Sus funciones ha de estar claramente identificadas y en caso alguno supondrán ejercicio de autoridad.
- b) Su actuación debe ser complementaria a los servicios remunerados, y en caso alguno sustitutivos de éstos.
- c) Su capacitación debe ser semejante a la del personal remunerado, de forma que su profesionalidad sea también semejante.
- d) Su responsabilidad estará limitada ya que actuarán como complemento de los servicios remunerados.
- e) Su actuación ha de estar perfectamente protocolizada, bajo la supervisión de un mando con responsabilidad suficiente.
- f) Deberá disponer de una cobertura de responsabilidad civil.
- g) Su organización estará regulada y actuará bajo un marco organizacional claro.

Dicho lo anterior, probablemente la situación de depresión económica actual, pero también la de “recesión mental”¹⁶⁹ existente actualmente, está haciendo

¹⁶⁹ BALLBE, M., Entrevista en “Diario negocio” [en línea], 29 de abril, 2011.

“Se trata de la depresión mental que tenemos y que nos impide superar nuestra depresión económica. Un Premio Nobel de Economía, que además de economista es psicólogo, Daniel Kahneman, destaca que hay muchas cosas de la crisis económica que no tienen nada que ver con las cifras macro, como el paro. El desempleo en España se debe a que está desapareciendo una clase emprendedora y cada vez cobra más fuerza una élite destructiva, sobre todo la gente con muy buenos sueldos en la prensa, en la política..., pero el emprendedor sigue en España (los inmigrantes son muy buenos en este campo) y mientras no volvamos a oír a la clase creativa con esperanza, con ilusión y con espíritu emprendedor seguiremos en esta recesión mental. Sólo se puede ser winner (ganador) sin ser whiner (quejica). Y la élite está más quejica que ganadora”.

Disponible en:

<http://www.uab.cat/servlet/BlobServer?blobtable=Document&blobcol=urldocument&blobheader=application/pdf&blobkey=id&blobwhere=1345646865480&blobnocache=true> [consultado 16/3/2012]

repensar muchos de los tipos de servicios que actualmente se prestan con personal remunerado y su insostenibilidad.

2.1.8 De la formación en los servicios de Atención de Emergencias.

La formación en materia de Atención de Emergencias ha sido muy variada. Centrándonos únicamente en el objeto de estudio de este trabajo citaremos:

a) La formación en Emergencias Sanitarias:

Los primeros esbozos en formación, se tienen de la mano de la Cruz Roja Española a través de sus Escuelas de Socorrismo y de la Federación Española de Salvamento y Socorrismo (FESS).

Respecto de la **Federación de Salvamento y Socorrismo**, los orígenes del salvamento deportivo se remontan al año 1878¹⁷⁰, cuando se organiza en Marsella el Primer Congreso Internacional de Salvamento, reuniendo a personas interesadas en todas las facetas del salvamento y se plantea la creación de un organismo internacional que regule las asociaciones interesadas en el salvamento. En España, la primera asociación de salvamento se crea en 1914, bajo el nombre de Sociedad Española de Salvamento de Náufragos, que posteriormente entrará a formar parte de la Federación Española de Natación, como Sección de Salvamento Acuático. En 1961 se crea la Federación Española de Salvamento y Socorrismo, organización desvinculada de la Federación Española de Natación, encargada a partir de 1963 de la organización de los campeonatos de España de Salvamento y Socorrismo que se celebran anualmente.

No obstante, esta organización comienza también impartiendo cursos de socorrismo convencional, además de la especialidad de acuático, de forma que a finales de la década de los 70, toda la de los 80 y principios de los 90,

¹⁷⁰ Fuente: Real Federación Española de Salvamento y Socorrismo. <http://www.rfess.es>

es una de las pocas organizaciones que titula personal en socorrismo y socorrismo acuático, así como su especialidad docente de “monitor”.

La Cruz Roja Española, ha tenido una gran experiencia impartiendo cursos de primeros auxilios desde hace más de treinta años. Comenzó, a través de la Inspección de socorrismo, creando posteriormente el Instituto de Formación de Socorrismo, implantando en las provincias centros de formación y creando, posteriormente, la Escuela Nacional de Socorrismo y los Departamentos Provinciales de Formación.

En el Estado español, los primeros esbozos desde el punto de vista **público**, están de la mano del Gobierno Vasco, al regular indirectamente en 1985, el Asistente Sanitario de Ambulancia (ASA)¹⁷¹

En la actualidad, no existe una escuela de ámbito nacional que se encargue de la formación, supervisión o acreditación de este equipo humano, quedando de la mano de cada Comunidad Autónoma, quienes normalmente la imparten a través de las Escuelas de Salud de cada Comunidad.

El personal médico y de enfermería se especializa a través de Másteres profesionales de ámbito universitario y recientemente a través de Másteres Oficiales en el ámbito del Espacio Europeo de Educación Superior¹⁷².

En cuanto a los técnicos de transporte sanitario, el Ministerio de Educación, ha regulado el título de Técnico en Emergencias Sanitarias¹⁷³, como

¹⁷¹ Orden de 9 de Agosto de 1985 del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social por la que se convocan ayudas destinadas a la formación de recursos humanos de las Entidades Públicas o Privadas sin ánimo de lucro que colaboran en la red del transporte sanitario de urgencia de la Comunidad Autónoma Vasca. Programa Asistente Sanitario Ambulancia (ASA) en el que participó el autor de la tesis.

[http://www9.euskadi.net/cgi-bin_k54/ver_c?CMD=VERDOC&BASE=B03J&DOCN=000024226&CONF=config/k54/bopv_c.cnf]

¹⁷² Reguladas mediante el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

[<http://www.boe.es/boe/dias/2007/10/30/pdfs/A44037-44048.pdf>]

¹⁷³ Real Decreto 1397/2007, de 29 de octubre, por el que se establece el título de Técnico en Emergencias Sanitarias. (BOE número 282, del 24 de noviembre, página 48178 y siguientes). [<http://www.boe.es/boe/dias/2007/11/24/pdfs/A48178-48211.pdf>]

formación de carácter profesional, que habilita para el ejercicio profesional en esta materia y que corresponde a un ciclo formativo de grado medio, equivalente al título de formación profesional de primer grado anterior. No obstante, en estos momentos, no está regulado el título inmediatamente superior a este, el que sería formación profesional de segundo grado, de forma que existe un importante vacío legal en este ámbito profesional.

Especial relevancia tuvo en 1989, el Primer Plan Nacional de Resucitación cardiopulmonar (RCP)¹⁷⁴, de la Sociedad Española de Medicina Intensiva, Crítica y Unidades Coronarias Sociedad Española, actualmente implantado en todo España y que ha formado a más de 125.000 profesionales.

b) La formación en Bomberos y Protección Civil.

b.1. Bomberos: España tiene un incipiente sistema de formación reglado para el acceso a la profesión de bombero. En este sentido, el Instituto Nacional de las Cualificaciones¹⁷⁵, (INCUAL) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha regulado la cualificación profesional de “Extinción de incendios y salvamento¹⁷⁶”, dentro de la familia profesional de “Seguridad y medio ambiente¹⁷⁷”. Por otra parte, existe cierta formación especializada para los Bomberos impartida en **la Escuela Nacional de Protección Civil**¹⁷⁸, entre cuyas funciones está la formación teórica y práctica, para la gestión de riesgos y emergencias de los colectivos pertenecientes a las administraciones públicas, que tendrían que actuar en el caso de que se produjera una catástrofe o situación de emergencia, así como, la formación y entrenamiento de mandos y personal de los diferentes servicios y

¹⁷⁴ PERALES, N., *I Plan Nacional de Resucitación Cardiopulmonar*, Aran, Madrid, 1985.

¹⁷⁵ Fuente: Instituto Nacional de las Cualificaciones creado por Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional. [<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-12018>]

¹⁷⁶ Real Decreto 1087/2005, de 16 de septiembre. [http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-16420]

¹⁷⁷ Formación de nivel 2, código SEA 129_2 del Real Decreto 1087/2005.

¹⁷⁸ Creada por el artículo 4.3 del Real Decreto 901/1990, de 13 de julio. Es un órgano de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias de España del Ministerio del Interior. [<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-16844>]

organizaciones implicadas en la protección de personas y bienes en caso de emergencia. Esta Escuela, creada a comienzos de los años 90, ha intentado en varias ocasiones asumir el liderazgo de la formación de los equipos de Bomberos, pero únicamente lo ha logrado y solo en algunos años, para la formación de Bomberos de la Comunidad de Madrid. En la actualidad, el programa de estudios es muy variado y está orientado a cursos de especialización, tanto de Bomberos, como de Protección Civil.

b.2 Emergencias y Protección Civil: La formación de los técnicos de Protección Civil, desde un punto de vista reglado ha sido regulada muy recientemente mediante el Real Decreto 907/2013, de 22 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico en Emergencias y Protección Civil y se fijan sus enseñanzas mínimas¹⁷⁹ que es un título de Formación Profesional de Grado Medio; y mediante el Real Decreto 906/2013, de 22 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil¹⁸⁰ y se fijan sus enseñanzas mínimas, siendo un título de Formación Profesional de Grado Superior.

Existe otro tipo de formación más general en sistemas de emergencias, de organizaciones privadas con convenios con Universidades¹⁸¹. A modo de resumen la formación en materia de Atención de Emergencias se resume en la siguiente Tabla 1¹⁸².

¹⁷⁹ Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13164

¹⁸⁰ Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13163

¹⁸¹ Vid. RUIZ, A., “Simulacro de accidente de múltiples víctimas: sinergia docente y profesional con los servicios operativos”, en: Emergencias 112, nº 83, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2010. Disponible en:

<http://www.aptb.org/articuloEmergencia112/22/55#.UkxtdIa-0us>

El Prof. Agustí Ruiz Caballero es Director Gerente del Instituto de Estudios Médicos (IEM) y Director del Máster en Asistencia Integral en Urgencias y Emergencias de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) para medicina y enfermería. Responsable de la asignatura Emergencias Médicas Pre-Hospitalarias en situaciones especiales de la Facultad de Medicina (UAB). Director del Máster en Medicina de Urgencias y Emergencias de la Universidad de Barcelona.

¹⁸² Realizada con la ayuda de Don Tomas Lema Ruiz. Máster en gestión de riesgos y emergencias. Fuente: elaboración propia en base a la disponible en internet por cada organización.

TABLA 1: RESUMEN ACTIVIDADES FORMATIVAS EN MATERIA DE ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN ESPAÑA.

(Fuente: propia. Actualizado junio 2013)

DENOMINACION DE LA ORGANIZACIÓN	TITULARIDAD	ACTIVIDAD DOCENTE	NIVEL ACADEMICO	ESPECIALIZACION	WEB	LOCALIZACION
Leyenda: PU: pública. PR: privada. PSL: privada sin lucro. U: universitaria.						
ESCUELA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL (Ministerio Interior)	PU	Varios	Máster Cursos especialización Formación básica en PC	Protección Civil Salvamento	http://www.proteccioncivil.org	Madrid
CENRO DE SEGURIDAD MARITIMA INTEGRAL JOVELLANOS	PU	Varios	Profesional	Seguridad y Salvamento Marítimo	http://www.centrojovellanos.com	Gijón
SEGURIDAD GALLEGAS NOSA TERRA (SEGANOSA)	PR	Varios	Profesional	Incendios Salvamento Gestión emergencias	http://www.seganosa.com	Salvatierra de Miño. (Pontevedra)
CEPREVEN	PSL	Varios	Profesional	Incendios Planes emergencia	http://www.cepreven.com	Madrid
ASOCIACION PROFESIONAL DE TECNICOS DE BOMBEROS (APTB)	PSL	Varios	Profesional Máster con convenio con Universidad	Incendios Gestión emergencias	http://www.aptb.org	Leioa. (Bizkaia)
BELT IBERICA	PR	Varios	Profesional Máster con convenio con Universidad.	Incendios Gestión emergencias	http://www.belt.es	Madrid
FUNDACION FUEGO PARA LA SEGURIDAD CONTRA INCENDIOS Y EMERGENCIAS	PSL	Varios	Profesional Máster con convenio con Universidad	Incendios Gestión emergencias	www.fundacionfuego.org	Madrid
ASOCIACION ESPAÑOLA DE LUCHA CONTRA EL FUEGO	PSL	varios	Profesional	Incendios Gestión emergencias	http://www.aself.com	Madrid
SALVAMENTOS Y CONTRA INCENDIOS	PR	Varios	Profesional	Incendios Salvamentos Primeros auxilios Desfibrilación	http://www.salvacon.com	7 en España 1 en Brasil
LAINSA	PR	Varios	Profesional	Incendios Salvamento Marítimo	http://www.lainsa.es	Varios

TABLA 1: RESUMEN ACTIVIDADES FORMATIVAS EN MATERIA DE ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN ESPAÑA.

(Fuente: propia. Actualizado junio 2013)

DENOMINACION DE LA ORGANIZACIÓN	TITULARIDAD	ACTIVIDAD DOCENTE	NIVEL ACADEMICO	ESPECIALIZACION	WEB	LOCALIZACION
Leyenda: PU: pública. PR: privada. PSL: privada sin lucro. U: universitaria.						
COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS INDUSTRIALES DE MADRID	PSL	Ingeniería de seguridad contra incendios	Máster profesional	Incendios	http://www.coiiim.org	Madrid
SUESKOLA (Diputación de Gipuzkoa)	PU	Varios	Profesional	Incendios Emergencias	http://www.sueskola.net	Gipuzkoa
ESPECIFICA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS						
CATALUNYA. Instituto de seguridad pública.	PU	Varios	Profesional Máster universitario		http://www.gencat.cat/interior/ispc	Barcelona
EUSKADI. Academia de Policía y emergencias.	PU		Profesional		http://www.arkauteakademia.net/web/pleavpe/la-academia-de-arkaute/la-academia	Alava
CANARIAS. Academia Canaria de Seguridad. Escuela de Servicios Sociales y Sanitarios.	PU	Varios	Profesional	Emergencias y Policía	http://www2.gobiernodecanarias.org/academia	Las Palmas GC y SC Tenerife
GALICIA. Academia de seguridad pública	PU	Varios	Profesional	Emergencias Policía	http://agasp.xunta.es/es	Galicia
ANDALUCIA. Escuela de seguridad pública.	PU	Varios	Profesional	Policía Bomberos Protección Civil	http://www.juntadeandalucia.es/justiciaeinterior/opencms/portal/ESPA/ContenidosEspecíficos/index_espa?entradatematica&tematica=68	Andalucía

TABLA 1: RESUMEN ACTIVIDADES FORMATIVAS EN MATERIA DE ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN ESPAÑA.

(Fuente: propia. Actualizado junio 2013)

DENOMINACION DE LA ORGANIZACIÓN	TITULARIDAD	ACTIVIDAD DOCENTE	NIVEL ACADEMICO	ESPECIALIZACION	WEB	LOCALIZACION
Leyenda: PU: pública. PR: privada. PSL: privada sin lucro. U: universitaria.						
UNIVERSIDADES						
U. NACIONAL EDUCACION A DISTANCIA (UNED)	U	Seguridad	Máster oficial	Seguridad y Protección Civil	http://www.uned.es	Nacional
U. PONTIFICIA COMILLAS	U	Protección contra incendios	Máster profesional	Incendios	http://www.upcomillas.es	Madrid
U. CARLOS III	U	Ingeniería de seguridad frente al fuego	Máster profesional	Incendios	http://www.uc3m.es	Madrid
U. AUTONOMA DE BARCELOMA	U	Prevención y gestión de riesgos a la comunidad	Máster oficial	Prevención riesgos	http://www.uab.cat	Catalunya
	U	Prevención y seguridad integral	Grado oficial	Seguridad y prevención		
	U	Gestión de riesgos y emergencias	Máster profesional	Emergencias		
	U	Técnico planes autoprotección	Profesional	Autoprotección		
U. OVIEDO	U	Análisis de gestión de emergencias y desastres	Máster universitario	Emergencias	http://www.cei.uniovi.es	Oviedo
U. POLITECNICA DE CATALUNYA	U	Incendios y Protección Civil	Master profesional	Emergencias	http://www.talent.upc.edu/	Barcelona
U. CATOLICA SAN ANTONIO	U	Gestión y coordinación de sistemas de emergencias	Máster universitario	Emergencias	http://www.ucam.edu	Murcia

TABLA 1: RESUMEN ACTIVIDADES FORMATIVAS EN MATERIA DE ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN ESPAÑA.

(Fuente: propia. Actualizado junio 2013)

DENOMINACION DE LA ORGANIZACIÓN	TITULARIDAD	ACTIVIDAD DOCENTE	NIVEL ACADEMICO	ESPECIALIZACION	WEB	LOCALIZACION
Leyenda: PU: pública. PR: privada. PSL: privada sin lucro. U: universitaria.						
U. ALICANTE	U	Planificación y gestión de riesgos naturales	Máster profesional	Emergencias	http://www.ua.es	Alicante
U. JORGE ORTEGA Y GASET	U	Gestión de seguridad y crisis	Máster Universitario	Seguridad	http://www.ortegaygas.set.es	Madrid
U. LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	U	Seguridad y control de riesgos	Grado oficial	Seguridad y prevención	http://www.ulpgc.edu	Las Palmas
U. CEU San Pablo	U	Gestión de crisis y amenazas en el mundo globalizado	Máster profesional	Seguridad	http://www.uspceu.com	Madrid
U. VALENCIA	U	Gestión de riesgos y emergencias	Máster profesional	Emergencias	http://www.postgrado.deit-uv.es	Valencia
U. SALAMANCA	U	Superior de gestión y coordinación en Protección Civil	Máster universitario	Emergencias	http://www.campus.usal.es/cise	Salamanca

2.1.9 Especial relevancia a la Cruz Roja y a la Asociación de Ayuda en Carretera (Dya).

Tanto la Cruz Roja como la Asociación de Ayuda en Carretera, son organizaciones no gubernamentales que han destacado por ser grandes impulsoras de la asistencia y el transporte sanitario, principalmente en la atención a accidentes de tráfico¹⁸³, hasta que a partir de 1990, el sector público fue asumiendo progresivamente este papel.

Sus actividades son realizadas principalmente por voluntarios, aunque existe una mínima estructura de personal remunerado.

a) La Cruz Roja.

El papel de la Cruz Roja Española en la evolución de los servicios de Atención de Emergencias en España, ha sido crucial.

La Cruz Roja,

“(...) es una Institución Internacional con más de 145 años de antigüedad y está implantada en más de 175 países desarrollando múltiples actividades destinadas a paliar el mal ajeno, tanto en la guerra como en la paz”¹⁸⁴.

Es una “organización de guerra, ahora al servicio de la paz”¹⁸⁵, “multinacional del socorro”¹⁸⁶, que a principios de los 80, completó la red de Puestos de Primeros Auxilios en las carreteras españolas, que había iniciado su primera expansión en el período republicano. Fue una nueva respuesta

¹⁸³ Téngase en cuenta que durante comienzos de los años 80, fecha en las que comenzaron a desarrollarse ambas organizaciones en el ámbito de la atención sanitaria urgente, la mayoría de los pacientes que ingresaban en un hospital, habían sido trasladados en un vehículo particular que iba haciendo sonar la bocina insistente y exhibiendo un pañuelo blanco por un ventanilla en señal de urgencia. Esta figura hoy día, prácticamente ha desaparecido de nuestras calles, al existir un adecuado sistema de respuesta a las Emergencias Médicas.

¹⁸⁴ SAMANIEGO, E., “Origen de la Cruz Roja”, en: *Historia de la Cruz Roja de Gipuzkoa*, Fundación Kutxa, 2001, pág. 1. El Dr. Enrique Samaniego Arrillaga, es médico cirujano y Presidente de la Cruz Roja de Gipuzkoa.

¹⁸⁵ SUAY, J., “Conferencia magistral inaugural”, en: CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Primer congreso nacional sobre transporte...*”, op. cit., pág. 4.

¹⁸⁶ CLEMENTE, J. C., *La Cruz Roja en el mundo de hoy*, Monografías Beecham, nº 35, Madrid, 1986, pág. 11.

ante el avance en las comunicaciones por carretera que produce un aumento del parque automovilístico, y consiguientemente, un aumento de los accidentes de tráfico que requieren una atención rápida.

También se iniciaron las tareas de socorro en el mar y en aguas interiores y el salvamento de náufragos, que a través de la Cruz Roja del Mar, se convertiría en uno de los servicios más conocidos y valorados por la opinión pública. La Cruz Roja del Mar se constituyó en 1971 con el fin de velar por la seguridad de la vida humana en la mar en las costas españolas, tomando el testigo de la Sociedad Española de Salvamento de Náufragos, organismo cuyo origen se remonta a 1880.

La posibilidad de hacer el servicio militar en esta Institución, supuso un importantísimo respiro a la gran necesidad de voluntarios que en esas fechas precisaba la organización, fruto de este desarrollo.

En esta década y especialmente coincidiendo con la visita del S.S. el Papa en 1982, la Cruz Roja¹⁸⁷, pone en servicio su primera flota de ambulancias medicalizadas y su red de antenas de clasificación¹⁸⁸.

A partir de 1985 se inicia una profunda reorganización con la democratización de la Institución, la potenciación de la participación de los voluntarios, la apertura hacia nuevos campos de actuación, en definitiva, una nueva Cruz Roja¹⁸⁹. Durante esos años, se produce la “desmilitarización”¹⁹⁰

¹⁸⁷ Proceso liderado por la Cruz Roja de Gipuzkoa e impulsado por el entonces Director de Socorros y Emergencias, Eduardo Ayestarán Eguiguren, afamado médico cirujano del Hospital de la Cruz Roja y del Oncológico de Donostia-San Sebastián. Ayestarán fue uno de los principales impulsores de la medicalización en el transporte sanitario y de la reforma de la Cruz Roja en Euskadi, que posteriormente fue extendido a otros lugares.

¹⁸⁸ Término por el que se conocía a los hospitales de campaña donde se efectúa el triage de los heridos. Este recurso contaba con un quirófano con material de cuidados intensivos, una zona de atención médica para 8 pacientes y unos anexos laterales con capacidad para atender 40 pacientes más.

¹⁸⁹ Proceso liderado por José Miguel Varo León, verdadero pensador del proceso de modernización y “desmilitarización” de la Institución. Bajo su mandato se crearon las Unidades de Voluntariado de Socorros y Emergencias.

de la organización, de forma que en esos momentos, las personas que prestaban sus servicios en la Institución eran de tres tipos: por un lado, el voluntario convencional, por otra, el que efectuaba el servicio militar y por otra, aquellos que en base a la Ley de Objeción de conciencia, prestaban el servicio social sustitutorio en la Cruz Roja.

Aunque la Cruz Roja nace en España a partir de 1867¹⁹¹, los últimos Estatutos antes de los actuales, datan de 1939. Pero, tal y como la conocemos hoy día, es a partir de 1988, cuando se efectúa una verdadera reorganización aprobando unos nuevos Estatutos¹⁹², se crea la Unidad de Voluntarios de Socorros y Emergencias¹⁹³, que surge como unión de las Brigadas de Tropas de Socorro y la Cruz Roja del Mar, con uniforme diferente de carácter civil y se eliminan las jerarquías “pseudomilitares”¹⁹⁴ existentes hasta entonces.

En 1988, fruto de un convenio entre la entidad bancaria Banco Bilbao Vizcaya (BBV)¹⁹⁵ y la Cruz Roja, se ponen en servicio 1000 ambulancia en toda España, así como, centros coordinadores a través del número de

¹⁹⁰ Proceso por el cual se fusionaron las Brigadas de Tropas de Socorro y la Cruz Roja del Mar, creándose las Unidades de Voluntarios de Socorros y Emergencias. De esta manera, se eliminaban sus mandos y símbolos similares a los militares pasando a tener un carácter meramente civil.

¹⁹¹ Vid. SAMANIEGO, E., *La Cruz Roja: memoria y paz*, Michelena. Gipuzkoa, 2013, pág. 36. Esta obra ha sido editada con el apoyo de la Fundación Kutxa y presentada en septiembre de 2013. Trata magníficamente sobre la evolución histórica de la Institución

¹⁹² Acuerdo de Gobierno del 22 de abril de 1988, Fuente: SAMANIEGO, E., *Historia de la Cruz Roja... op. cit.*, pág. 130.

¹⁹³ Las Unidades de Voluntariado de Socorros y Emergencias, denominadas UVSE, son creadas en 1989, por la Asamblea Suprema de la Cruz Roja Española. Su primer Director Nacional, Don Mikel Bagües Erriondo, fue nombrado por el Presidente de la Asamblea Suprema de la Cruz Roja Española, el 11 de mayo de 1989. El Sr. Bagües, también fue Jefe de la Brigada de Tropas de Socorro y posteriormente Presidente de la Cruz Roja de Gipuzkoa. Fuente: CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Revista Cruz Roja*, Madrid, junio 1989, pág. 8 y ss. El autor de la tesis participó en el proceso de creación de las UVSE, desde la oficina central de la Cruz Roja.

¹⁹⁴ Los distintivos de graduación en las Brigadas de Tropas de Socorro eran muy parecidos a los del Ejército de tierra hasta el grado de Brigada. A partir de este grado, las estrellas de los oficiales eran de 5 puntas (en el Ejército de 6) y las de los Jefes de 7 (en el Ejército de 8).

¹⁹⁵ Actualmente, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA).

teléfono 222222 y la asignación, por parte de Telefónica¹⁹⁶, del número abreviado 060, que nunca llegó a implantarse.

A finales de los 80, estamos ante un verdadero liderazgo de la organización en la prestación del servicio de ambulancias en España, pero es fundamentalmente en la década de los noventa, cuando se produce la gran modernización de la Institución y su adaptación a los nuevos retos que planteaba la sociedad Española. Por una lado, la consolidación de la intervención social con los colectivos vulnerables (personas mayores, refugiados e inmigrantes, afectados de SIDA, drogodependientes, infancia y juventud, población reclusa, discapacitados, mujer en dificultad social); por otro lado, el espectacular incremento de los programas internacionales (cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, cooperación institucional) que han supuesto un importante incremento de los recursos humanos y materiales dedicados a este ámbito. Todo este periodo, va acompañado por un proceso de modernización de las estructuras y democratización y mayor autonomía, que culmina con la aprobación de unos nuevos Estatutos de la organización.

Así, la Cruz Roja, ha sido una Institución que siempre ha estado presente y está en la asistencia y transporte sanitario en España. Ha sido un gran catalizador y sensibilizador, tanto hacia los profesionales sanitarios, al sector privado de ambulancias, como a la administración pública sanitaria, sobre la importancia que tienen este tipo de servicios en el proceso asistencial, entendiendo éste como el devenir que trascurre desde que ocurre un incidente y un primer observador llama a un número de teléfono, hasta que el paciente está ya rehabilitado sanitariamente.

En la actualidad, en la mayoría del territorio del Estado Español su presencia en el transporte sanitario urgente inmediato, es decir, el de atención

¹⁹⁶ En 1990 la asignación de números de teléfono de marcación abreviada, tipo 0XY (cero, equis, y) correspondía a la Compañía Telefónica Nacional de España y su elección no respondía a criterio operativo conocido.

permanentemente, es más bien simbólica, pero mantiene una importante intervención en los servicios preventivos¹⁹⁷.

Cruz Roja Española, cuenta con más de 700.000 socios y más de 700 Asambleas Locales en todo España.

b) La Asociación de Ayuda en Carretera.

La Asociación de Ayuda en Carretera cuyo lema es “detente y ayuda” (DYA), es una organización sin ánimo de lucro, principalmente formado por voluntarios y cuyos orígenes parten de la atención a heridos en carretera.

Se constituyó en Bizkaia en 1966, por el Dr. Juan Antonio Usparitza¹⁹⁸. Le siguió Gipuzkoa¹⁹⁹ donde nació en 1973, a imagen y semejanza de su antecesora en Bizkaia.

Esta organización fue un verdadero impulso a la atención sanitaria urgente en general, aunque su misión principal fue, al menos en origen la atención a los accidentados de tráfico. Tuvo importantes actuaciones en la formación y concienciación de las personas para una atención adecuada en accidente de tráfico. En este sentido destaca la organización durante más de ocho años de la denominada “Semana objetivo: salvar una vida”, cuya misión era concienciar a la ciudadanía sobre una actuación correcta en caso de accidentes de tráfico.

En la actualidad, DYA está presente en la mayoría de las provincias y Comunidades Autónomas²⁰⁰: Bizkaia, Gipuzkoa, Araba, Alicante, Barcelona,

¹⁹⁷ Servicios en los que se ubica un recurso por generarse un riesgo potencial que hace adecuado mantener una atención. Generalmente son eventos o espectáculos públicos, campañas de tráfico, y similares.

¹⁹⁸ Médico ginecólogo, nacido en Lekunberri (Navarra), el 7 de mayo de 1919 y director de la clínica Usparitza, pionero en el parto sin dolor. Fuente: DYA, *Memorias de la DYA 1966-2008*, Bilbao, 2009. Disponible en <http://www.dya.es/Web/Modulos/Dya/Documentos/Memorias%20DYA.pdf>

¹⁹⁹ Su principal impulsor fue el Sr. José Antonio Malo Fernández, Gipuzkoano sensibilizado por la atención a los demás y especialmente a las víctimas de accidentes de tráfico. *Vid.* <http://www.diariovasco.com/20081023/al-dia-local/durante-anos-20081023.html>

El autor de la tesis fue socio fundador de la Dya de Gipuzkoa, ingresando en ella en Octubre de 1973.

Cantabria, Cáceres, Extremadura, Girona, la Rioja, Lleida, Málaga Navarra, Zaragoza y también en Filipinas.

La DYA actualmente ha extendido sus servicios a otras áreas de actuación como la ayuda social, concretamente en su cartera de servicios figuran:

- Asistencia sanitaria urgente.
- Trasporte sanitario no urgente.
- Servicios de cobertura sanitaria preventiva.
- Rescate y Protección Civil.
- Formación.
- Transporte adaptado.
- Vigilancia y salvamento acuático.
- Superación de barreras arquitectónicas.
- Emergencias sociales.
- Cooperación internacional.

La Dya en el Estado Español, cuenta con 35 delegaciones, más de 2000 socios voluntarios y 240 vehículos (2013)²⁰¹.

2.1.10. La Unidad Militar de Emergencias.

a) La Protección Civil y las estructuras militares.

Para PIDOT, como se ha visto²⁰², existe una importante relación entre los desastres naturales y los conflictos bélicos, hasta tal punto que considera que en este símil, la naturaleza es el agresor y las víctimas, las personas.

La realidad es que la Protección Civil y los Ejércitos han estado muy relacionados dado que en ambos casos, tienen la necesidad de atender a numerosas personas, y por tanto, la estructura ha tendido a ser la misma.

²⁰⁰ Datos en 2011. Fuente: www.dya.es

²⁰¹ Fuente: Federación Española de DYAs.

²⁰² Vid. PIDOT, J., “Deconstructing disaster”, *op. cit.*

De hecho, la relación entre la Protección Civil y los servicios de Atención de Emergencias²⁰³ con las estructuras militares²⁰⁴, siempre fue bastante estrecha. En España, antiguamente se denominada “defensa civil” y ha estado formada por un grupo de personas de carácter civil, pero bajo un mando militar²⁰⁵. La Cruz Roja Española también tuvo una organización pseudomilitar y los servicios de socorros y emergencias de esta organización estuvieron, hasta 1988, bajo mandos militares²⁰⁶.

b) La soledad de la Administración General del Estado.

La Protección Civil, de ser una estructura de mando centralizado, fue “de facto” descentralizándose, de forma que la Administración General del Estado se quedó, como Cuerpos intervenientes operativos a nivel nacional con, la Guardia Civil, el Cuerpo Nacional de Policía y los Ejércitos.

Varios hechos habían dejado a la Administración General del Estado en una absoluta “soledad” a la hora de responder a una emergencia. A saber:

- Los servicios de Emergencias Médicas habían sido trasferidos a todas la Comunidades Autónomas con las trasferencias del Insalud.
- Los servicios de Bomberos están bajo la estructura de las administraciones locales, o en algún caso como Catalunya en la Autonómica. Además, sin un Estatuto de los servicios de Bomberos que, aun estando previsto en la Ley de Bases de Régimen local, no se ha desarrollado hasta la fecha.

²⁰³ Vid. VIDAL, R., “Pasado, presente y futuro de la Protección Civil española”, en: *Seguridad pública y protección civil*, Belt, Madrid, 2012. Disponible en: http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=6343

El Dr. Rafael Vidal Delgado, es Doctor en Historia por la Universidad de Granada. Coronel de Artillería. Diplomado de Estado Mayor. Diplomado y profesor del Master Ejecutivo en Dirección de Seguridad Global. Diplomado y profesor principal del Master Ejecutivo en Dirección de Sistemas de Emergencia. Asesor de Planificación Estratégica de Belt Ibérica, S.A

²⁰⁴ Vid. VIDAL, R., “Fuerzas armadas y protección civil”, en: *Seguridad pública y protección civil*, Belt, Madrid, 2007. Disponible en: http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=3858

²⁰⁵ Ver [apartado 1.2.3](#) de esta tesis.

²⁰⁶ Ver [apartado 2.1.9, a\)](#) de esta tesis.

- En materia de acceso al sistema de seguridad y coordinación:
 - o La eliminación paulatina de los teléfonos de emergencia 006, como consecuencia de las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Protección Civil²⁰⁷ que habían sido instalados por la Administración General del Estado en los entonces Gobiernos Civiles,
 - o La creación en 1988, de los teléfonos únicos de urgencia 1-1-2, dejando su gestión a las Comunidades Autónomas.
- La ausencia de un Centro Estatal de coordinación o respuesta a situaciones de emergencia, con la suficiente tecnología y sobretodo, liderazgo.
- Cierta “recesión mental” y falta de liderazgo por parte de las estructuras del Estado en materia de Protección Civil, habiendo hecho lo que podríamos llamar una “dejación” de sus funciones, lo que fue hábilmente aprovechado por algunas Comunidades Autónomas.

Todo ello, fue generando durante los primeros años del 2000, una importantísima falta de capacidad de respuesta del Estado frente a una emergencia importante, siendo incapaz de apoyar a las Comunidades Autónomas en sus competencias. Esto supuso su absoluta “soledad” por su escasa capacidad de respuesta a las emergencias. Soledad, ganada durante años, por una falta de visión estratégica sobre la evolución del sector, con una visión centralista, con reminiscencias del pasado²⁰⁸ y al no haber liderado un verdadero cambio en la gestión de emergencias y Protección Civil.

²⁰⁷ Ver [apartado 2.3.1.c\)](#) de esta tesis.

²⁰⁸ Prueba de ello es la persistencia en crear estructuras centralistas, sin participación de las Comunidades Autónomas, en contra como se ha visto, del criterio del Tribunal Constitucional. Esta circunstancia, continuó dándose con la creación de la UME, que se verá en el apartado siguiente. También, con la insistencia en la ejecución del Salvamento Marítimo desde una estructura central, y la falta de liderazgo por parte del Estado en materia de Protección Civil.

A finales de 2004, 3000 vehículos quedaron atrapados en las carreteras del norte de España por una gran nevada, lo que supuso una queja hacia los servicios de emergencia. A mediados de 2005, ocurrió un importante incendio forestal en Guadalajara²⁰⁹. En ambas situaciones, la Administración General del Estado no pudo responder con eficacia, por lo que el Presidente del Gobierno²¹⁰, procedió a crear la Unidad Militar de Emergencias (UME), como estructura eficaz de choque, y así también, mejorar las relaciones e integrar más al Ejército en la sociedad.

c) Nacimiento de la UME.

El nacimiento de la UME por acuerdo del Consejo de Ministros, de 7 de octubre de 2005, surgió con un importante rechazo del sector²¹¹ y con polémica²¹², principalmente por los siguientes motivos:

- Falta de consenso con las Comunidades Autónomas en su creación.
- Parecía una nueva “militarización” de la Protección Civil.
- Las Comunidades Autónomas la consideraron como una invasión de competencias.
- No respondía a una política general de Protección Civil, sino que parecía responder más bien a una apuesta unilateral del Estado.

²⁰⁹ Ocurrió el 17 de julio de 2005, con un balance de once muertos, tres desaparecidos, 600 evacuados y más de 4.500 hectáreas devastadas.

²¹⁰ Ver http://elpais.com/diario/2007/09/14/espana/1189720817_850215.html

²¹¹ Vid. TOVAR, J., “La UME, su protocolo de intervención y los cambios que vendrán”, en: *Emergencia* 112, nº 89, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2011. Disponible en: <http://www.jaimetovar.com/gdp/?p=3411>

Jaime Tovar Jover, actualmente es Responsable del Gabinete Técnico de Planificación y Calidad de la Policía Local del Ayuntamiento de Calvià (Illes Balears), aunque durante muchos años ha sido un destacado consultor en seguridad pública.

²¹² Vid. *La Razón*, 1 de julio de 2013. Declaraciones del Jefe de la UME: “La UME nació con una polémica que se ha salvado con la eficacia. ...una unidad «singular», pero «una unidad militar»,... Sus cometidos han variado y sus enemigos son el fuego o las riadas”. Disponible en: http://www.larazon.es/detalle_normal/noticias/2855806/la-ume-nacio-con-una-polemica-que-se-ha-salva#.Ugs1EtI9-5I

- La Administración General del Estado (AGE), continuaba sin liderazgo en el sector.

La Unidad Militar de Emergencias, es una organización dependiente del Ministerio de Defensa, que se encarga de dar apoyo a la sociedad civil, entre otros, en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

“La Unidad Militar de Emergencias (UME) es una fuerza conjunta, organizada con carácter permanente, que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional y el resto de la legislación vigente²¹³.

Las actuaciones operativas a desempeñar por la UME se centrarán fundamentalmente en la adopción de medidas encaminadas a salvaguardar, proteger o socorrer la vida e integridad de las personas y de sus bienes, el medio ambiente, los espacios naturales y sus recursos y el patrimonio histórico-artístico. Las actuaciones operativas de la UME se concretan en la planificación, el adiestramiento y la intervención. Sólo realizará las labores de prevención que sean necesarias para hacer frente a una emergencia declarada”²¹⁴.

Nace para mejorar la respuesta del Estado a las emergencias y es en 2006, cuando el Real Decreto 416/2006, de 11 de abril²¹⁵, establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como, de la Unidad Militar de Emergencias.

Su primer Jefe, fue el Teniente General, Don Fulgencio Coll Boucher, quien tuvo la habilidad de integrar a la UME con las Comunidades Autónomas, seleccionar a sus mandos originales y actuar en coordinación con ellas.

²¹³ Fuente: Ministerio de Defensa. Unidad Militar de Emergencias. [<http://www.ume.mde.es>]

²¹⁴ Apartado 2, del protocolo. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd1097-2011.html

²¹⁵ Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd416-2006.html

Posteriormente, el Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo²¹⁶, aprueba el protocolo de intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME).

Este Real Decreto, estuvo vigente hasta el 04 de Noviembre de 2008, ya que fue recurrido por el Gobierno Vasco, alegando, entre otros motivos, invasión de las competencias autonómicas en materia de Protección Civil y Seguridad.

El Tribunal Supremo, anuló el mencionado Real Decreto mediante sentencia²¹⁷ considerando que la parte recurrente alega infracciones de forma y de fondo, inicia el análisis de las razones de forma, porque en caso de estimarse el recurso “sería innecesario el análisis de las cuestiones de fondo”. Así lo hace, ya que el recurso se estima por haberse omitido los informes de la Comisión Nacional de Protección Civil y del Consejo de Estado.

Tras la anulación del protocolo, se aprobó en 2011, uno nuevo mediante el Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio²¹⁸, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias²¹⁹.

Más de veinte años después, se vuelve a caer en el mismo defecto que cuando se promulgó la Ley de Protección Civil, en 1985. De hecho, la modificación fundamental de este nuevo texto del protocolo, radica en el ámbito competencial con las Comunidades Autónomas, concretamente con la inserción de este párrafo:

²¹⁶ Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd399-2007.html

²¹⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2008.
[<http://www.legaltoday.com/informacion-juridica/jurisprudencia/contencioso-administrativo/sentencia-del-tribunal-supremo-sala-de-lo-contencioso-administrativo-de-4-noviembre-2008>]

²¹⁸ Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd1097-2011.html

²¹⁹ Vid. SEDANO, A., “Consideraciones sobre el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias aprobado mediante Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio”, en: *Diario La Ley*, nº 7716, Sección Doctrina, Editorial La Ley, Madrid, 2011.

SEDANO, A., “La Unidad Militar de Emergencias y la Protección Civil en el Estado de las Autonomías”, en: *Revista general de derecho constitucional*, nº 11, Madrid, 2011, pág. 6.

“La UME deberá ajustar su actuación a lo establecido en la legislación vigente en materia de Protección Civil, y especialmente en lo relativo a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”²²⁰.

d) La UME en la actualidad.

La UME, como se ha indicado, aunque depende del Ministro de Defensa, por delegación del Presidente del Gobierno, ordenará la intervención, a propuesta del Ministro del Interior, actuando bajo la dirección de sus mandos naturales.

La UME cuenta con un total, 3.987 Cuadros de Mando y personal de Tropa y Marinería, con gran formación específica para el cumplimiento de su misión²²¹, desplegados en todo el Estado y con un total de 50 intervenciones al año.

Está desplegada en todo el territorio nacional e interviene en las principales emergencias.

Actualmente, puede decirse que la UME ha sabido buscar su lugar, intervenir de manera discreta (aunque los medios de comunicación no le dejan mucho), y eficaz. Además, sus mandos han sabido integrarse adecuadamente en el sector de las emergencias y no buscan un protagonismo exacerbado. En definitiva, es eficaz, dinámica y con una adecuada impronta organizacional.

e) La falta o desenfoque de política Estatal en materia de Protección Civil.

A criterio de este doctorando, la implantación de la UME, no responde a una estrategia política planificada, consensuada y dinámica de la Administración General del Estado para la mejora de la Protección Civil, sino que sigue

²²⁰ Apartado 4.4 del Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias.

²²¹ Fuente: Ministerio de Defensa. Unidad Militar de Emergencias. [<http://www.ume.mde.es>]

siendo una acción aislada, que puede resolver situaciones puntuales, pero que deja de lado una verdadera política eficaz en esta materia.

Se sigue echando de menos, un liderazgo de esta Administración General, evidentemente sin invasión de competencias²²², prácticamente en todas las materias, por mucho que actualmente se le haya añadido el “apellido” de “emergencias”, a su Dirección General.

Existe una falta de política estratégica Estatal, por los siguientes motivos:

- En materia de planificación: La norma básica de autoprotección ha tardado en promulgarse veintidós años. Tampoco se ha abordado la figura del “técnico competente” en materia de autoprotección lo que está dando lugar a diferentes iniciativas inconexas de las Comunidades Autónomas, sin regulación marco.
- En materia de formación: La Escuela Nacional de Protección Civil tiene un absoluto desenfoque al dedicarse a realizar formación de todo tipo, incluso para personal de base. Además, la formación de mandos adolece de una mínima formación común.

Por otro lado, no existe una formación reglada con un título habilitante, como existe, en el marco de la Seguridad Privada, con los directores de seguridad o en el de prevención de riesgos laborales, con el de los técnicos en prevención.

- En materia de Bomberos: Sigue sin promulgarse el Estatuto del Bombero, preceptivo según la Ley de Bases de Régimen Local desde hace veintidós años. Se carece de una memoria oficial de Bomberos a nivel Estatal, del control sobre el “parte tipo” o conjunto mínimo de datos,

²²² En momento alguno, este doctorando entiende que la Administración General del Estado debe invadir competencias de las Comunidades Autónomas ni de las locales, sino crear un espacio común de consenso, de acreditación, de formación de mandos especializados, en definitiva, de mejora de la Protección Civil y Atención de Emergencias a través de un liderazgo profesional capaz de dar soporte al resto de administración públicas logrando un “gana-gana” y mirando “de igual a igual”. Ver [parte 5](#) de esta tesis.

con la finalidad de poder disponer de información útil para la toma de decisiones estratégicas.

- En materia de coordinación: Se carece de un centro nacional de coordinación operativo, que lidere y canalice las necesidades de los 1-1-2 de las diferentes Comunidades Autónomas.
- En equipos humanos: Hay un vacío de funciones en el personal de la Unidad de Protección Civil de las Subdelegaciones del Gobierno de la AGE, con el de las Comunidades Autónomas.
- En déficit de recursos: La UME está cubriendo un déficit de recursos, como por ejemplo, en los casos de incendios forestales, donde lejos de ser una Unidad para intervenciones excepcionales, su intervención es prácticamente rutinaria en este tipo de incidentes.

El Estado debe respetar las competencias de las Comunidades Autónomas, pero también debe garantizar que la protección de la vida de las personas se dé con una base y criterios comunes. También debe coordinar las acciones de la Comunidades, facilitarles apoyo y buscar economías que permitan hacer un sistema de Protección Civil más eficiente.

No parece razonable que se actúe enviando unas fuerzas a modo de “paracaidistas” mediante una estrategia de caída²²³, obviando las fuerzas locales que actúan todos los días, como si estas no existiesen.

Dicho esto, cabe resaltar la acción y el esfuerzo concreto eficaz que se ha venido evidenciando en las actuaciones de la UME, pero esto no quita que se pueda ser crítico con el concepto y sobre todo, con la forma de su implantación, olvidando como se ha dicho, otras políticas públicas en materia de Protección Civil.

²²³ Vid. OSTRÖM, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.1990.

2.2.- MARCO TEORICO SOCIOLOGICO-ORGANIZACIONAL.

Como ya he indicado con anterioridad, son muy escasas las publicaciones que existen en materia de gestión de emergencias, desde un punto de vista organizativo, por lo que tampoco hay teorías emanadas directamente de este sector y menos aún experimentadas.

Por ello, de las múltiples teorías de carácter organizacional que existen actualmente, he seleccionado varias, en base a los siguientes criterios:

- Que sean del sector servicios.
- Que hayan sido aplicadas o referenciadas en alguno de los campos de mi objeto de estudio.
- Que sean adaptables al sector de la Atención de Emergencias.
- Que sean de autores con experiencia o referencias en alguno de los ámbitos de la emergencia.
- Que tengan visiones diferentes, tanto la directiva, de gestión, del cliente y organizacional.

Por ello, he seleccionado las siguientes: Teoría de visión por metas, de BENGOA: seleccionada porque se aplica en el ámbito de la salud, da una visión de gestión desde la óptica directiva y es muy útil para todo tipo de servicios de emergencia. Teoría de la estructuración organizativa, de MINSTZBERG: por ser de importante aplicación en las organizaciones y tener referencias de aplicación en los servicios de seguridad. Teoría de las claves de atención al cliente, de ELÍAS: por estar muy experimentada y dar una visión del mundo del marketing del sector servicios y haberse experimentado en el campo de las emergencias. Teoría de los servicio P4, de AGUSTÍ y colaboradores: porque aborda la visión del cliente en los servicios de sanidad y emergencias. Teoría del capital creativo, de FLORIDA: por adaptarse muy bien a la visión del liderazgo que considero imprescindible en las organizaciones de emergencia.

2.2.1 Teoría de visión por metas.

Para analizar los ejes en los que se fundamenta la prestación de servicios de Atención de Emergencias, nos referiremos al modelo “visión por metas” de BENGOA²²⁴, fundamentado en que actualmente han cambiado los retos por los que debe cambiar el sector. En este caso, esta teoría ha sido adaptada por el autor, a los servicios de emergencia.

Según este modelo, existen cuatro ejes en los que se basa la prestación de este tipo de servicios: equidad, capacidad de elegir, eficiencia y cartera de prestaciones. A cada una, para simplificar se le asigna un atributo: muy alto (MA), alto (A), medio (M), bajo (B) o muy bajo (MB).

		Equidad					Capacidad de elegir				
		MA	A	M	B	MB	MB	B	M	A	MA
Cartera de prestaciones	MA	A	M	B	MB	B	M	A	MA	Eficiencia	
	MA	A	M	B	MB					MA	

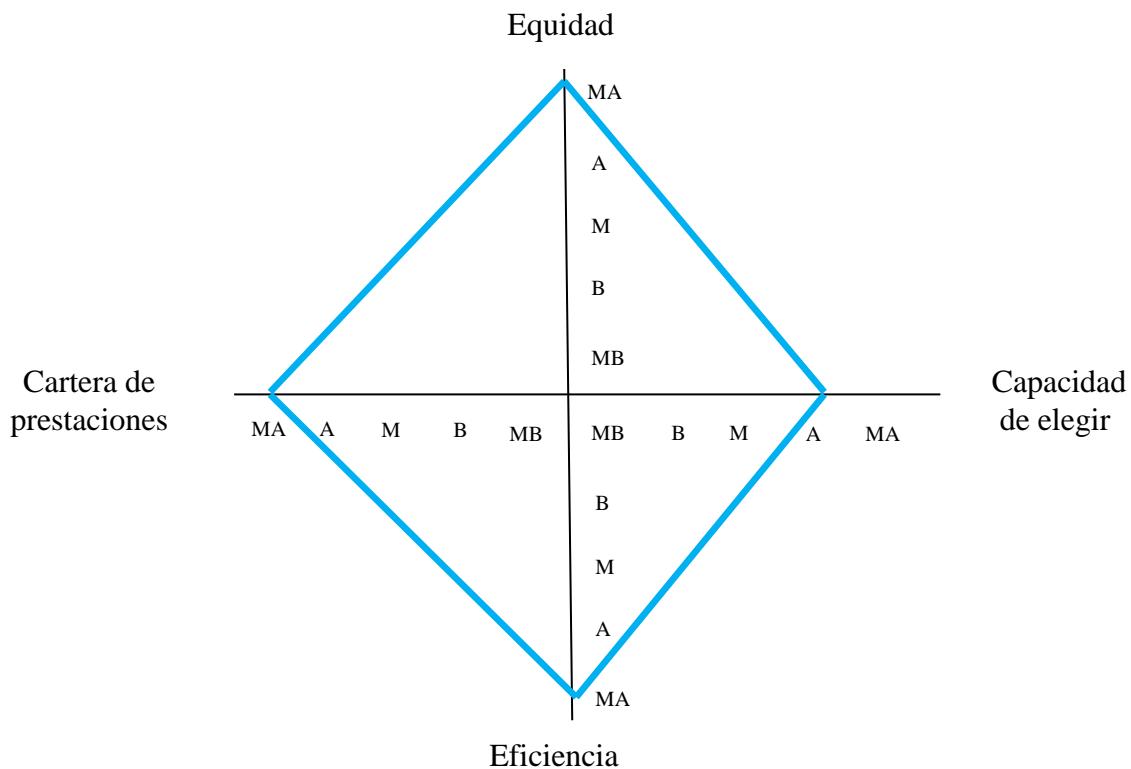
²²⁴ Vid. BENGOA, R., NUÑO, R., *Curar y cuidar*, Elsevier Massón, Barcelona, 2009.

Dr. Rafael Bengoa, es Profesor y Director de la escuela de negocios de salud de la Universidad de Deusto. Fue Consejero de Sanidad del Gobierno Vasco (2010-2012). Doctor en medicina y Máster en salud comunitaria. Profesor colaborador de ESADE y de la Universidad McGill en Canadá. [<http://www.rafaelbengoa.com>]

1. Equidad, como elemento que garantiza que cualquier persona puede acceder a los servicios, sin distinción de sexo, raza, religión, ideología, nivel económico, etc.
2. Eficiencia, entendida como la eficacia (hacer bien lo que tengo que hacer) al menor coste.
3. La capacidad de elegir, como elemento que permite que el ciudadano/cliente, pueda seleccionar qué tipo de servicio es el que quiere que le atienda.
4. La cartera de prestaciones, entendida como catálogo de servicios que se prestan por las organizaciones de Atención de Emergencias.

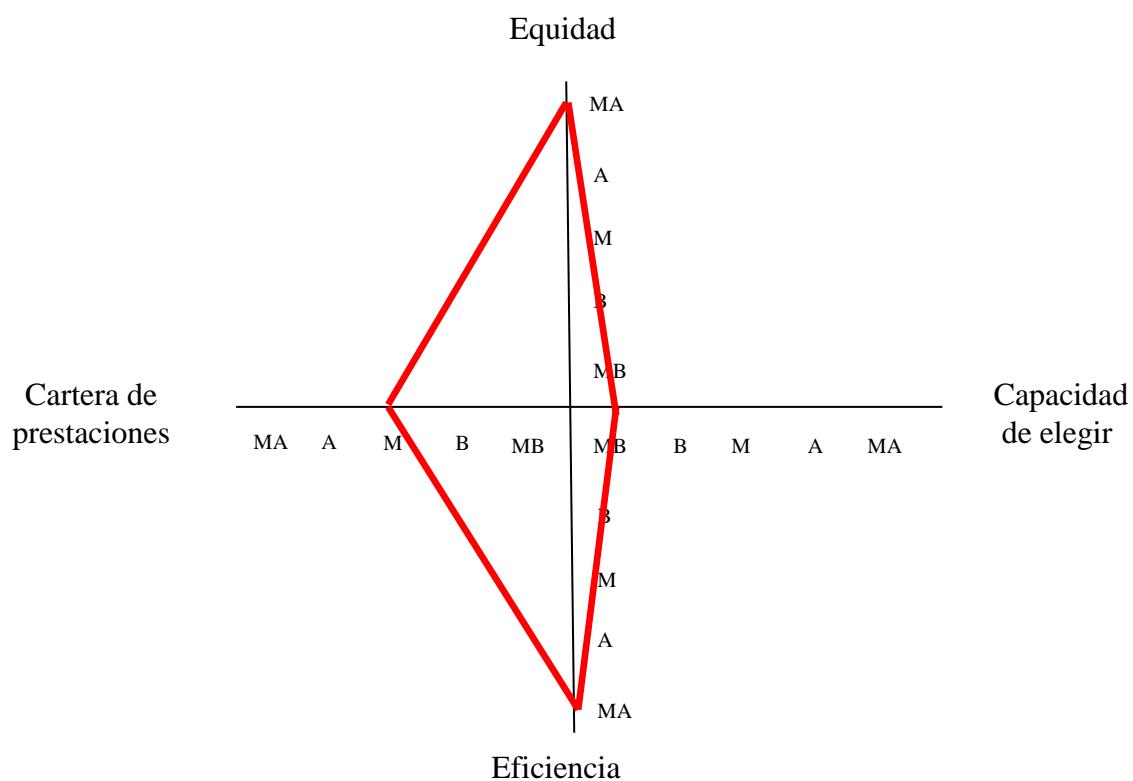
Si valoramos cada uno de los cuatro elementos, en función de cada tipo de prestación y los unimos mediante una recta, veremos que varía la representación. A saber:

a) Adaptación a los servicios de Emergencias Médicas



- Donde la equidad es muy alta, debido a que la totalidad de las personas que viven o visitan un entorno están atendidas.
- La capacidad de elegir es alta porque pueden elegir sobre recibir un servicio público o privado a través de sus compañías de seguros.
- La eficiencia es muy alta porque resuelve gran número de situaciones de carácter crítico.
- La cartera de servicios también es muy alta por cubrir la totalidad de las situaciones de urgencia y emergencia.

b) Adaptación a los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos (Bomberos)



- Donde la equidad es muy alta, debido a que la totalidad de las personas que viven o visitan un entorno están atendidas.
- La capacidad de elegir es muy baja, ya que prácticamente existe un pseudomonopolio público.

- La eficiencia es muy alta ya que resuelve gran número de situaciones de carácter crítico.
- La cartera de servicios también es media ya que cubre muchos servicios pero quedarían pendientes actividades relacionadas con las asistencias técnicas, servicios preventivos y educativos.

Como vemos, el comportamiento de ambos servicios es sensiblemente diferente. El “área bajo la curva” de los servicios de Emergencias Médicas (azul) es sensiblemente mayor que el de los Bomberos, principalmente debido a la cartera de servicios y a la capacidad de elegir de los ciudadanos/as.

Ante esta situación, cabría afirmar que hay más margen de maniobra de actuación para mejorar los servicios y hacer una actuación efectiva en el campo de los Bomberos, la cual iría orientada a incrementar la cartera de servicios y a permitir a los ciudadanos una mayor oferta con capacidad de elección, como por ejemplo, Bomberos privados o vigilantes de seguridad con formación en la materia.

c) **Modelo integrador o colaborativo.**

A los cuatro ejes mencionados con anterioridad, cabe añadir un quinto, relacionado con el sistema organizativo visto por funciones. Se trata del modelo de gestión integrador o también denominado colaborativo.

Para ello, entendemos por trabajo colaborativo aquel realizado por un conjunto de personas que perteneciendo a disciplinas diferentes trabajan para un objetivo comúnmente aceptado. Las personas que trabajan en este tipo de entornos generan un espacio laboral de confort, relación entre iguales, responden a resultados y se retroalimentan de estos.²²⁵ También se

²²⁵ Vid. GAIRÍN-SALLÁN J., *El trabajo colaborativo en red: Actores y procesos en la creación y gestión del conocimiento colectivo*, DaVinci Intercontinental, Barcelona, 2011.

denomina simbiótico²²⁶ y está basado en una nueva cultura profesional de colaboración que consiste en un modelo, en el cual, diferentes personas con distintos conocimientos, disciplinas y capacidades, incluso de dependencias jerárquicas y organizacionales distintas, unen sus fuerzas aportando valor para un objetivo común.

Tiene las siguientes características:

- Evita las duplicidades.
- Evita las fragmentaciones.
- Evita la competencia.
- El sentido de pertenencia es común.
- Está orientado a los resultados (tarea).

La complejidad de este quinto eje está fundamentalmente en:

- La maduración de las organizaciones de las que proceden sus integrantes.
- La participación en una misión común.
- La capacidad de entendimiento del entorno organizativo cercano sobre los beneficios de este modelo.

Actualmente, el sistema de Atención de Emergencias es un sistema muy regulado, hiperpúblico, concertado y con gran financiación pública, lo que, si bien puede garantizar la provisión de carácter público, encorseta sensiblemente las formas de acción y de gestión, y sobre todo, la posibilidad de adaptación a nuevas necesidades del mercado, de aquí su rigidez.

En este eje encontramos las siguientes variables:

²²⁶ Vid. WAGNSBERG, J., *Más árboles que ramas*, Tusquets, Barcelona, 2012.
Jorge Wagnsberg, es doctor en Física y profesor de Teoría de los Procesos Irreversibles en la Universidad de Barcelona. Además de investigar, es un dinámico animador del debate de ideas, lo que le ha valido, entre otros, el Premio Nacional de Pensamiento y Cultura Científicos en Cataluña.

- a. La regulación. Como órgano representante con carácter de autoridad que determina las características de una determinada prestación. Normalmente, corresponde al ámbito legislativo y reglamentario. No obstante, también, en el ámbito local a las ordenanzas municipales. Se ubica en la cúspide, a modo de tejado protector.
- b. La gobernanza. Consiste en el conjunto de órganos u órgano encargado de establecer la misión de la organización y dirigir estratégicamente la misma. Establece los “que’s” de la organización. Podemos citar por ejemplo: las Juntas de Accionistas y el consejo de administración en las sociedades públicas, y las Juntas Generales, Comités ejecutivos y órganos similares en Consorcios.
- c. La financiación. El modelo de financiación en este tipo de servicios, a diferencia de lo que el público generalmente cree, es mixto. Por una parte, la financiación procede de fondos públicos, y por otra, a través de organizaciones privadas, tipo compañías de seguros (Unespa²²⁷), seguros de enfermedad, federaciones deportivas, etc.
- d. La contratación. Quien efectúa la contratación de estos servicios de emergencia, normalmente es el regulador, quien determina, qué servicio quiere y lo “compra”.
- e. La provisión. En España es mixta. Aunque pueda parecer que es totalmente pública, los servicios de Emergencias Médicas son provistos tanto por organizaciones del sector público como del privado, a través de empresas de ambulancias. En el caso de los Bomberos ya existen en España lugares donde el servicio de Bomberos esta externalizado a través de empresas privadas²²⁸. Esta es la variable sobre la que más vamos a poder incidir a la hora de efectuar cambios de comportamiento organizacional.

²²⁷ UNESPA: Patronal de la Unión Nacional de Compañías de Seguros de España.

[<http://www.unespa.es>]

²²⁸ Caso de la carretera M-50 en Madrid, parque de Bomberos en Pájara (Fuerteventura-Islas Canarias) o Galicia.

- f. La cultura y el liderazgo organizacional. Ambos son dos elementos sobre los que podremos incidir, teniendo en cuenta que nos encontramos en un sector, el público, algo adverso para este tipo de cambios; así como, en la empresa privada, donde el cambio en la cultura organizacional es factible, en el sector público este cambio, aun siendo posible, tiene resistencias muy importantes, al tratarse de organizaciones incluso centenarias.

En este entorno colaborativo interactúa también, de manera significativa, la sociedad, porque donde hay un activismo de la sociedad, hay una comunidad activa²²⁹ capaz de generar sinergias e influencias, de actuar, implicarse y participar en sus Instituciones y en su manera de actuar, de intervenir y de trabajar en red. En materia de emergencias, también. Hay una sociedad local que conoce bien su entorno, sus formas, su manera de ser y de actuar, por eso, debemos contar con esta comunidad, sensibilizarla, educarla y usarla para un interés común y en definitiva, mejorar la capacidad de que el sistema sea más eficaz.

d) Organigrama:

Aunque las organizaciones de Atención de Emergencias, generalmente cuentan con un organigrama de carácter jerárquico o en todo caso matricial, actualmente se están implantando estructuras organizacionales basadas en funciones, que pueden ser muy útiles para este tipo de organizaciones complejas en las que las relaciones entre las unidades o departamentos son múltiple.

Esta generación de nuevos organigramas basados en “funciones”, probablemente se están impulsado por la experiencia ya existente en la gestión sanitaria, que ha sido extrapolada a los servicios de emergencias médicas y por extensión a otros del sector de atención de emergencias.

²²⁹ Vid. OSTRÖM, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

La tendencia actual es pasar de una “gestión de estructuras a la gestión de sistemas”²³⁰, y por eso, desde un punto de vista organizacional, el modelo de organigrama clásico jerarquizado o matricial, está siendo superado por otros más funcionales.

En este sentido, la aplicación hecha por el autor de esta tesis es la implantación de un organigrama de tipo funcional cuatridimensional.

Las dos primeras dimensiones se esquematizan en:

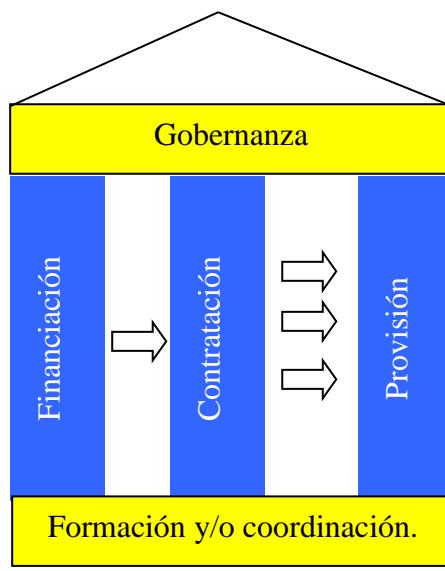
- a. Una cúspide a modo de tejado, en el que se sitúa la gobernanza de la organización, es decir, el control estratégico y establecimiento de los “que’s”, lo que generalmente es realizado por la Junta General, Consejo de Administración y Consejero Delegado o similar.
- b. Unos pilares que tienen que ver con el flujo de demandas de servicios, comienza por quien lo financia, como se contrata y como se provee.

En estos pilares también pueden situarse los órganos de gestión, tal y como Dirección Gerencia y Direcciones de Departamento o Unidades.

- c. Una base que soporta y da estructura a todo lo anterior, en la que se dispone la formación, la innovación y desarrollo y/o la coordinación operativa.

²³⁰ Afirmación del Dr. Rafael Bengoa. Congreso MIHelth. Barcelona. 2013.

Estas dos dimensiones se esquematizan a modo bidireccional en dos ejes.
La base teórica es la siguiente:



(Elaboración propia)

Como por ejemplo, cabe citar en los servicios de Atención de Emergencias, el Sistema de Emergencias Médicas de Catalunya²³¹, que fue el primero en implantar un modelo de organizacional basado en funciones o entorno colaborativo, en el que existe una cúpula de gobernanza y gestión, un pilar central con base territorial y dos pilares de soporte, uno de soporte asistencial (médico) y otro interno económico-administrativo), todo ello apoyado en una base estrategia y de staff de apoyo.

El organigrama puesto en funcionamiento fue el siguiente²³²,

²³¹ Fuente: Sistema de Emergencias Médicas de la Generalitat de Catalunya. www.sem.es
²³² FERRANDIZ, S., “Inicio”, en: 25 años de historia... ”, op. cit., pág. 137.



Organigrama del Sistema de Emergencias Médicas de la Generalitat (2009). Escrito en idioma Catalán.Implantado por el autor de la tesis cuando era Gerente del SEM.

Otra aplicación práctica similar puede ser la estructura funcional de un Hospital. A saber:



Organigrama funcional del Hospital San Roque Las Palmas de Gran Canaria, también implantado por el autor de esta tesis en 2012.

También sirve de ejemplo el siguiente de un centro sociosanitario:



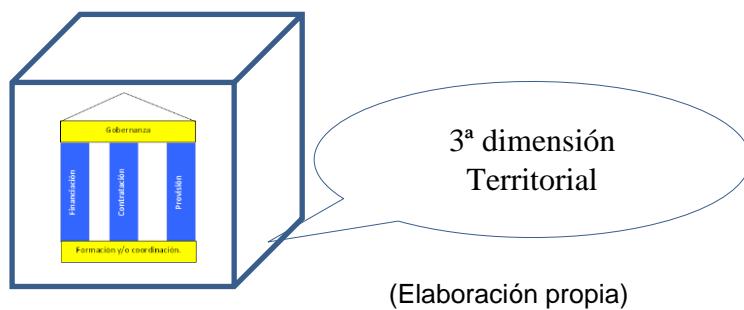
Organigrama funcional del centro sociosanitario Queen Victoria
también implantado por el autor de esta tesis en 2011.

Pero, para poder operativizar adecuadamente este organigrama funcional, hay que tener en cuenta que el trabajo organizacional, sobre todo en organizaciones medias y grandes, se realiza en múltiples territorios, que son diferentes y funcionamiento asimétrico entre si y precisan de una adecuación específica. Además, todo ello, las tres dimensiones, se desplazan en el tiempo en función del entorno, adaptándose permanentemente a él.

Por ello, hablamos de una tercera y una cuarta dimensión. A saber:

Una **tercera dimensión**, o territorial, entendida como ámbito geográfico. La organización esquematizada bidireccionalmente sobre dos dimensiones, necesita una tercera dimensión para que pueda responder a las particularidades de cada territorio, entender sus singularidades, y por lo tanto, adaptarse a la asimetría de los diferentes ámbitos geográficos.

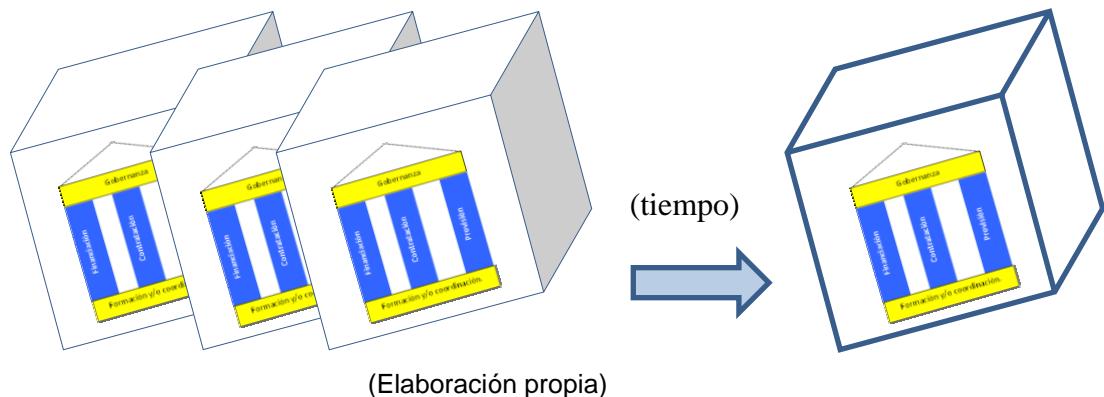
Mediante esta dimensión, esta “laminilla bidireccional organizacional” se transforma en un cubo a través de esta tercera dimensión.



Una **cuarta dimensión** es el tiempo, de forma que este cubo, ahora tridimensional, se desplaza, evoluciona y se adapta, en función de las necesidades que en cada momento el entorno, los clientes, la organización, los gobiernos, van demandando. De esta manera, puede comprenderse que “lo único permanente en una organización es su cambio constante”. Es decir, coincido con PLA, en el sentido de que “el cambio es un elemento estático y permanente en la organización”²³³. Es constante ya que es inherente al mismo cuerpo de la organización, pero habitualmente se gestiona de manera excepcional o coyuntural, de manera que este cambio se ve con un principio y un fin, lo que hace que las herramientas con las que lo gestionamos sean inadecuadas, ya que el cambio está como una estructura fija en la organización.

Este cambio es además sistémico, por lo que debe estar a la altura real del poder estratégico en las organizaciones y precisamos herramientas de cambio con visión continuista, lo que es contradictorio con la visión de cambio actual como algo circunstancial, con principio y un fin inmediato. De ahí la conveniencia de que existan “directores de cambio,” como parte de la estructura de la organización, ya que las organizaciones, nos gusten o no, cambian solas, cambian permanentemente y no dejan de cambiar nunca.

²³³ PLA GOMEZ, J., *El cambio: elemento estático en las organizaciones*, Mimeo, Barcelona. 2013. Jordi Pla Gómez es socio director de Pla Consultores y experto en marketing y recursos humanos.



Esta es nuestra cuarta dimensión, el tiempo. La organización de atención de emergencias debe escuchar permanentemente al usuario, a los grupos de interés y estar en constante evolución y adaptación a estas nuevas demandas. Como organización, viva cambia permanentemente y debe atender a la “Teoría General de Sistemas”²³⁴.

2.2.2 Teoría de la estructuración organizativa.

Existen muchas teorías sobre estructuración de organizaciones, pero para el trabajo objeto de estudio, hemos seleccionado la de Henry Mintzberg²³⁵ ya que entendemos que es la que más se adapta al tipo de servicio y organización del sistema de Atención de Emergencias.

Para MINSTZBERG, una organización,

“(...) es una acción colectiva para realizar una misión común, una manera elegante de decir que un puñado de gentes se ha reunido bajo un nombre común para producir algún producto o servicio”²³⁶.

Según esta teoría, en una organización hay cinco partes fundamentales²³⁷:

²³⁴ Vid <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frprinci.htm>

²³⁵ Henry Mintzberg es un experto en teorías de la estructuración de las organizaciones. Ejerce de profesor en la Faculty of Management de la McGill University de Montreal (Canadá). [<http://www.mintzberg.org>]

²³⁶ MINTZBERG, H., *Mintzberg y la dirección*, Madrid, 1991, pág. XIV.

²³⁷ MINTZBERG, H., *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, 2009, pág. 523.

1. El núcleo de operaciones: compuesto por el conjunto de operarios que realizan el trabajo productivo directo, en nuestro caso, los que prestan directamente el servicio de Atención de Emergencias.
2. La línea media: conjunto de mandos intermedios con autoridad formal, es decir jefes, supervisores, jefes de equipo, jefes de unidad, cabos, sargentos, etc., que pertenecen a una cadena de autoridad escalar.
3. La tecnoestructura: conjunto de personas que normalizan el trabajo ajeno y analizan los entornos y adaptan los procedimientos a esos.
4. El staff de apoyo: Los que prestan soporte interno a la organización a la que pertenecen. Por ejemplo: las áreas o unidades de investigación, formación, relaciones corporativas, administración, nominas, bar, restaurante, etc.
5. El ápice estratégico: en el que se incluye a las personas que participan de la responsabilidad general de la organización, tanto el director general, gerente, director técnico, secretarias y personal de apoyo.

Este autor, en su “Teoría de las configuraciones”²³⁸, o “Teoría de las 5 fuerzas”, entiende que las configuraciones de las organizaciones vienen dadas por un conjunto de cinco fuerzas que estiran de las organizaciones en cinco direcciones diferentes. En cuanto a la aplicación de estas fuerzas a las organizaciones objeto de estudio, se podría afirmar lo siguiente:

- a) La primera fuerza es la ejercida por el “ápice estratégico”, el cual se inclina normalmente hacia la centralización de la organización, es decir, a asumir cada vez más retos desde la estructura central, actualmente denominadas “corporativa”, para evitar el componente despectivo que supone la centralización.

²³⁸ MINTZBERG, H., *La estructuración de las...., op. cit.*, pág. 522 y ss.

En nuestras organizaciones se apuesta por la coordinación mediante la supervisión directa, estructurando la organización bajo la llamada “estructuración simple” de Minstzberg.

- b) La segunda, es la que ejerce la “tecnoestructura”, la cual tiende a normalizar todos los procesos al máximo, de forma que así su capacidad de influencia es mayor. Se trataría de una “burocracia marginal” de Minstzberg.
- c) La tercera, es la que ejercen los operarios, es decir en nuestro caso, el personal que presta el servicio directamente, Bomberos, médicos, enfermeros, técnicos, etc., los cuales se inclinan normalmente por la profesionalización a base de la normalización de las habilidades, de forma que intentan maximizar su autonomía. Se trataría de una “burocracia profesional” de Minstzberg.
- d) La cuarta, es la que ejercen los mandos intermedios, que tienden a la fragmentación, a comportamientos estancos, argumentando un mayor grado de autonomía en su unidad de negocio, en nuestro caso, servicio. Nos encontramos con una “estructura divisional” de Minstzberg.
- e) La quinta y última, es la que aporta el staff de apoyo, unidos por los operarios y técnicos de la adhocracia operativa, que aportan la colaboración e innovación en la toma de decisiones. Estructuran la organización con la forma de “adhocracia”, de Minstzberg.

En base a la aplicación de estas diferentes fuerzas, podemos configurar las organizaciones, desde un punto de vista teórico como de “tipo puro”, es decir, formas básicas ideales de estructuración en las que cada organización tiende a buscar su armonía interna y sentirse más identificada o cómoda. Según esto, los **tipos puros** son:

1. Estructura simple: Se gestiona mediante supervisión directa y es parte fundamental de la organización el ápice estratégico. Se basa en una estructura muy centralizada y orgánica. Es una estructura útil para

organizaciones jóvenes, pequeñas, con sistemas técnicos poco sofisticados, para entornos sencillos y dinámicos, aislado de las modas y sirve para entornos hostiles y donde el director general tiene grandes ansias de poder.

2. Burocracia marginal: Se gestiona mediante normalización de los procesos de trabajo y es parte fundamental de la organización la tecnoestructura. Se basa en una formalización del comportamiento, especialización vertical y horizontal del puesto, unidades en agrupaciones funcionales, centralización vertical y descentralización horizontal limitada y planificación de acciones. Es una estructura útil para organizaciones antiguas, grandes, reguladoras, con sistemas técnicos no automatizados, entornos simples y estables, escasa influencia de la moda y control externo alto. Si el trabajo es sumamente sencillo, en este tipo de estructuras, se puede prescindir de la mayor parte del componente administrativo.

Existe una variante denominada “burocracia marginal pública” muy extendida en agencias gubernamentales, en las que existe gran control externo, muy centralizada y formalista.

En el caso de servicios de Atención de Emergencias se combinan las llamadas “burocracia de seguridad” en la que los procedimientos son muy rigurosos, y así destacamos los protocolos médicos y los de Bomberos, con la denominada “burocracia de contingencia”, típica en nuestros servicios operativos, en los que la organización no existe para prestar servicios rutinarios sino que existe para estar siempre lista ante un servicio que para el entorno exterior está considerado como rutinario, aunque internamente y desde un punto de vista profesional, sea de carácter ordinario. La organización planifica procedimientos para responder de forma rápida y eficientemente ante todo acontecimiento que pueda anticiparse. Sus operarios pasan

mucho tiempo, no actuando, sino practicando procedimientos y aguardando a que el incidente aparezca.

Es el típico modelo de organización de servicios de Atención de Emergencias,

3. Burocracia profesional simple. Se gestiona mediante la normalización de las habilidades y es parte fundamental de la organización, el núcleo de operaciones. Se basa en una preparación y especialización horizontal del trabajo, así como una descentralización horizontal y vertical. Es una estructura útil para entornos complejos y estables, con un sistema técnico no regulador y no sofisticado y muy afectado por la moda.

Se da en gran medida, por ejemplo, en las orquestas sinfónicas donde hay un conjunto de músicos de excelente preparación con un líder fuerte que puede llegar a ser autocrático, formando un conjunto de individuos con una unidad estrechamente coordinada. En nuestras organizaciones, se correspondería con las unidades de elite.

4. Forma divisional: Se gestiona mediante la normalización de los “out punts²³⁹” y destaca la línea media. Se basa en una agrupación a base del mercado, un sistema de control de rendimiento y donde la descentralización vertical es limitada. Es una estructura útil para mercados diversificados, organizaciones grandes, viejas, directivos medios con ansias de poder y que se encuentra afectada por la moda.
5. Adhocracia. Se gestiona mediante la adaptación mutua y es parte fundamental de la organización, el staff de apoyo junto con el núcleo de operaciones, en el caso de la adhocracia operativa. Se basa en dispositivos de enlace, estructura orgánica, descentralización selectiva, especialización horizontal, preparación, agrupación basada

²³⁹ En castellano: Despejes fuera, que en este caso viene a significar la potenciación de la política de “compartimentos estancos” o formas en las que se evita asumir responsabilidades que se entienden corresponden a otros. Coloquialmente se denomina “balones fuera”.

en la función y el mercado. Es una estructura útil para entornos complejos, dinámicos, organizaciones jóvenes, sistemas técnicos sofisticados y con influencia de la moda. El líder suele ser experto en la materia y conserva un gran control central con equipos multidisciplinares.

6. Configuración misionera. Es un tipo recientemente admitido en el que los operarios luchan por los objetivos de la empresa pero sin un control central. Se suele relacionar con la burocracia profesional ya que la estructura es muy descentralizada. Sus miembros se controlan en base a normas compartidas.

Una vez vistos los tipos teóricos puros, en la práctica, están los “**híbridos estructurales**” que son organizaciones que presentan características de una o varios tipos puros. Esta diferenciación puede ser, únicamente a nivel de toda la organización, o adquiere diferentes comportamientos en diversos departamentos, divisiones o unidades de la misma. En el caso de las organizaciones de Atención de Emergencias que dependen del sector público, en términos generales, se comportan claramente como una estructura hibrida, ya que no consiguen decidirse por una estructura tipo en concreto sino que van adaptándose. Para Minstzberg, se comportan también de manera semejante los centros escolares y los cuerpos de Policía. En éstas, parece que el tipo más adecuado es el de “burocracia profesional”, pero debido al control externo que se ejerce desde el poder político, adoptan comportamientos de la “burocracia marginal” en detrimento de su rendimiento.

2.2.3 Teoría de las claves de atención al cliente. Las organizaciones públicas de servicios de emergencias, en cuanto a la obtención de la satisfacción de sus “clientes²⁴⁰”, se comportan como cualquier otra

²⁴⁰ A los efectos de este apartado, entenderemos como “cliente” tanto a aquella persona que es el sujeto al que se le presta el servicio de manera directa, como a sus entorno, observadores, familia, amigos y similares.

organización de servicios, de forma que, intentan lograr la satisfacción de éstos, generalmente, a través de técnicas más relacionadas con la prestación directa del servicio, que con una visión integral del mismo, de forma que tienden únicamente a ser eficaces, olvidándose de la eficiencia.

En este tipo de organizaciones, se olvidan de la visión global del cliente, de forma que los esfuerzos que efectúan están muy limitados y logran escasamente mejorar la calidad percibida de sus clientes.

Por ello, resulta muy importante ser capaces de articular organizativamente un sistema que nos permita convertir a un cliente insatisfecho en uno satisfecho, o mejor aún, conocer cuáles son los verdaderos indicadores por los cuales, nuestros clientes, nos valoran, nos puntúan y nos califican.

Para ello, según ELIAS²⁴¹ hay diez indicadores claves, agrupados en cinco grupos, que secuencialmente van generando un sentimiento de satisfacción. Cada uno de estos indicadores tiene un peso específico, sobre un total aritmético valorado en 100 puntos.

Estos indicadores, para los servicios de atención de emergencia, son los siguientes:

a) Promesas:

Se trata de cumplir con los “compromisos” que se hayan presentado o generando a los clientes. Son el catálogo o menú de servicios que hayamos manifestado.

En los servicios de emergencia las promesas vienen dadas por la “eficacia” en la actuación, es decir, hacer esto que he dicho que voy a hacer.

²⁴¹ ELIAS, J., “Las 10 claves de la atención al cliente”, en: *Clientes Contentos de verdad*. Díaz de Santos. Madrid, 1993, pág. 91 y ss. Adaptación efectuada por el autor de la tesis a las organizaciones objeto de estudio. El Prof. Joan Elías, es experto en comunicación. Profesor de EADA Business School. Autor de varios libros de comunicación.

Aunque, el cliente, en este caso el ciudadano, normalmente es profano en las técnicas que utilizan los servicios de emergencias, es muy assertivo en cuanto a los resultados. Por ejemplo, si se extingue o no un incendio o se actúa ante una parada cardiorrespiratoria.

b) Tiempo:

Se trata de respetar el tiempo del cliente. En los servicios de emergencia uno de los ratios trabajados es el tiempo de respuesta, es decir, el tiempo que trascurre desde que el ciudadano comunica la existencia de un incidente hasta la llegada del recurso²⁴².

Con carácter general se utilizan los siguientes indicadores:

- Tiempo de respuesta para el 80% de la población en menos de 10 minutos en zona urbana.
- Tiempo de respuesta para el 80% de la población en menos de 20 minutos en zona rural.

c) Cuidar los detalles:

El cuidado de los detalles en los servicios en los que nuestro cliente está en situación crítica o de hipersensibilidad, es un elemento crucial. De esta manera, también pensaban los directivos de la compañía aéreas SAS al manifestar que “si hay una mancha en el asiento de nuestros aviones, los clientes tienen todo el derecho de pensar que nuestros aviones no van bien”²⁴³.

²⁴² Recurso: elemento que permite responder a la demanda de incidente, generalmente ambulancia, vehículo de Bomberos o similar.

²⁴³ CARLZON, J., *El momento de la verdad*, Díaz Santos, Madrid, 1991, pág. 33.
Jan Carlzon, es un ex-empresario Sueco que ocupó el cargo de director ejecutivo del Grupo SAS (Scandinavian Airlines System). Es reconocido como uno de los especialistas en calidad más importantes en el área de los servicios. Sus experiencias en SAS quedaron recogidas en su libro *El Momento de la Verdad*, en el que describe el modelo de gestión que aplicó.

Cuidar los detalles en los servicios de emergencia se puede manifestar de varias maneras, especialmente con la sensibilidad con la que prestamos el servicio, ya que lo que para los agentes de los servicios de emergencia es algo “rutinario”, para el cliente es algo excepcional y además, en situación de crítica.

d) Ser amable:

El objetivo es tratar a los demás como uno quiere ser tratado. En los servicios de emergencia resulta crucial, toda vez que el cliente está en situación de especial sensibilidad y situación crítica, por lo que, es más asertivo a este tipo de acciones.

e) Respetar el rol profesional:

Entendemos como rol profesional al papel que el cliente espera obtener del servicio. Actualmente el rol profesional es uno de los elementos que también se valora en la prestación del servicio dado que todo usuario/cliente tiene puestas unas expectativas en el modo y papel que cada agente del sistema de emergencias presta. Cada agente debe responder a su rol y no interferir en el otro. El rol principal es el de un servidor público con gran capacidad en la resolución de situaciones de crisis.

f) Dar seguridad al cliente:

Va muy unido a los anteriores en tanto en cuanto el usuario del servicio debe percibir tranquilidad y que quien le asiste, está bien capacitado para resolver su situación.

g) Respetar la confidencialidad²⁴⁴:

²⁴⁴ Este indicador no estaba en el trabajo original de sus autores, sino que ha sido añadido por el Prof. Joan Elías, de acuerdo al espíritu de protección de datos, manteniendo los pesos de todos los indicadores.

No solo es un elemento esencial, desde el punto de vista legal, sino también desde un punto de vista de la satisfacción del cliente, al tratarse de información sensible para las personas que atiende el sistema.

h) Ser accesible:

Se trata de mantener posturas empáticas que permitan el acercamiento del usuario hacia los servicios de emergencia.

i) Comunicar eficazmente:

Comunicar de manera que el interlocutor comprenda lo que se le quiere decir. Hablar con un lenguaje claro y sencillo y sobre todo, adaptarse al tipo de cliente ante el que nos encontramos, bien sea paciente habitual, “experto”²⁴⁵ o con necesidades especiales.

j) Reaccionar frente al error:

El último extremo es uno de los indicadores más eficaces, de forma que, producido un error, conviene reconocerlo, aprender de él y corregirlo. Este es uno de los indicadores más efectivos.

Debemos considerar al error bajo la premisa que “Cada defecto es un tesoro”²⁴⁶. Aprovechar el error o defecto, no para buscar culpables sino para analizar su origen, sus consecuencias y poder retroalimentar los procedimientos, actualizarlos y hacerlos más ágiles y eficaces.

El resumen de las diez claves de atención al cliente se indican en la tabla siguiente:

²⁴⁵ Término que identifica a aquel cliente con nivel cultural medio-alto que conoce bien su enfermedad o situación crítica, que identifica claramente sus necesidades, sabe acceder al sistema de emergencias y es asertivo en sus relaciones. Este programa es una referencia a nivel internacional en el ámbito de la formación a pacientes afectados por enfermedades crónicas. El programa se denomina “Patient Education Research Center” de la Universidad de Stanford. <http://patienteducation.stanford.edu>

²⁴⁶ De la Profesora Teresa Arbúes. Escuela de Alta Dirección EADA. Barcelona. 1994. Teresa Arbúes Visus, es Directora de Estudios de Postgrado en la Universidad Abierta de Catalunya y fue profesora del autor de esta tesis en el Diploma de Dirección Sanitaria en EADA Barcelona.

TABLA 2: RESUMEN DE LAS DIEZ CLAVES DE ATENCIÓN AL CLIENTE

IT	INDICADOR	PESO ²⁴⁷	ACUMULADO
1	Promesas	34	34
2	Tiempo	22	56
3	Detalles	11	67
4	Se amable		
5	Respetar el rol		
6	Dar seguridad		
7	Respetar la confidencialidad		
8	Ser accesible		
9	Comunicar eficazmente		
10	Reaccionar frente al error		

2.2.4 Teoría de los servicios P4

A iniciativa de la Comisión Europea, se ha elaborado la “estrategia europea 2020²⁴⁸”, entre cuyos objetivos se encuentra la innovación, la mejora de la calidad, la mejora de los sistemas de atención ciudadana e identificar oportunidades para expandir las empresas.

Estamos por tanto ante un cambio. Un nuevo enfoque de los servicios más orientado a las personas.

Lo que viene comprobándose a lo largo de los años en este tipo de servicios, es que “lo único permanente es el cambio constante”²⁴⁹, lo que significa que nuestras organizaciones están en permanente evolución, adaptación, y por

²⁴⁷ Ponderación recogida en ELIAS, J., “Las 10 claves de...”, *op. cit.*, pág. 112.

²⁴⁸ EUROPA 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador Disponible en Unión Europea: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf

²⁴⁹ Frase dicha por Teresa Arbúes, profesora de gestión sanitaria en la Escuela de Alta Dirección Administrativa (EADA) de Barcelona, 1993.

lo tanto, en constante cambio, especialmente hoy en día al estar muy afectadas por la tecnología y la comunicación:

“Cada vez son más evidentes los cambios en la forma de actuar sobre la realidad, producir riqueza, relacionarlos con nuestros semejantes y entender nuestro papel en el mundo. (...) Es la sociedad en su totalidad la que se ve afectada por el nuevo modelo técnico. La sociedad informacional es una organización social en la que la generación, el procesamiento y la transformación de la información son los factores fundamentales de productividad y poder”²⁵⁰.

Para AGUSTI, AUFRAY y BERGSTROM, esta teoría de los servicios P4²⁵¹, se configura en el marco del trato al cliente del futuro e identifica cuatro características que comienzan por la letra P. A saber:

- a. Personalizada. Entienden que en el futuro la atención habrá de ser más orientada a la persona, no tan genérica, solventando sus demandas, inquietudes y necesidades concretas.
- b. Predictiva. En cuanto a que hay que predecir las necesidades de los clientes, con el tiempo suficiente para anticiparse a sus demandas y superar sus expectativas.
- c. Prevenir. Es decir, “venir antes de”²⁵², trata, no de imaginar que va a ocurrir en el futuro sino de anticiparse a ello.
- d. Participar²⁵³. De forma que las personas del futuro van a ser más demandantes de la participación, más exigentes, más conocedoras de sus derechos y de sus deberes, con más compromiso, con más necesidad de autogobierno personal. Por lo tanto, las personas tienen que estar implicadas en el dimensionamiento, respuesta y control de los

²⁵⁰ ARBUES, T., TARIN, L., “Aprender a lo largo de la vida y las nuevas tecnologías”, en: *Buenas tareas*, 2011. Disponible en: <http://www.buenastareas.com/ensayos/Aprender-a-Lo-Largo-De-La/2814949.html>

²⁵¹ AGUSTI, A., AUFRAY, C., BERGSTROM, R., Congreso MIHealth. *Integración de los cuidados*, Barcelona, 2013, Anotaciones y adaptación al sector realizadas por el autor de la tesis.

²⁵² MORON, M. Ver nota al pie de página número 8.

²⁵³ Vid. OSTRUM, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.1990. Elinor Ostrom fue una politóloga estadounidense. Ganó el Premio Nobel de Economía en 2009, por su análisis de la gobernanza económica, especialmente de los recursos compartidos.

servicios públicos, de forma que estos vean valor en ellos y detecten su proximidad²⁵⁴.

Estas cuatro características están enmarcadas, a su vez en otras cuatro dimensiones en las que debe basarse, relacionarse y tener en cuenta, que son las siguientes, “pes”:

- a. Público. El sector público es la primera de estas “p’s”, dado que es el garante de los derechos de las personas. Pero, por un lado es “comprador” de la mayoría de los servicios de Atención de Emergencias y también, a su vez, resulta ser proveedor de servicios de naturaleza pública. Tiene por lo tanto, un triple componente: garante, comprador y proveedor; lo que en muchas ocasiones supone una constante interferencia entre ellas, al responder en muchos casos a intereses contradictorios.
- b. Privado. Sector formado por el conjunto de empresas que con carácter general son suministradores de materias primas o proveedores de servicios.
- c. Políticos. Entorno con el que las cuatro características citadas anteriormente, tienen que trabajar constantemente pero sin interferencias entre la gobernanza y la gestión²⁵⁵.
- d. Profesionales. Formado por el conjunto de personas que trabajan para el sistema, tengan la consideración o estatus que tengan, de forma que es “con” estos y no “contra” estos con los que se debe realizar cualquier cambio orientado a la atención al cliente.

²⁵⁴ Vid. ARMENGOL, R., *Els governs territorials de salut, un model de proximitat*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010.

²⁵⁵ Ver apartado [2.2.5](#)

2.2.5 Teoría del capital creativo.

Los servicios de Atención de Emergencias suelen tender a estar dirigidos desde sedes centrales de gran población y en muchos casos de alta tecnología y talento. Además, precisan de personal directivo y ejecutivo muy capaz. Por ello, analizamos esta teoría al entender que encaja muy bien en el desarrollo futuro de nuestro modelo.

Para FLORIDA²⁵⁶, las áreas metropolitanas donde hay mucha tecnología punta, así como, artistas, músicos y homosexuales y un grupo por el denominados como “bohemios de punta”, se asocia a una zona con importante crecimiento económico de forma que la clase creativa fomenta un entorno personal y profesional abierto y dinámico que atrae a su vez a más gente creativa, así como, a más empresas y capital. De esta manera, entiende que es mejor atraer y retener talentos de alta calidad, frente a centrarse únicamente en proyectos de infraestructuras.

Este autor formula una teoría que denomina del “capital creativo” en la que entiende que:

“La clave para entender la nueva geografía económica de la creatividad y sus efectos en los resultados económicos reside en lo que yo denomino “3T” del desarrollo económico: la tecnología, el talento y la tolerancia. Por separado, todas son una condición necesaria, pero insuficiente: para que un lugar pueda atraer a personas creativas, generar innovación y estimular el crecimiento económico, ha de contar con las tres.

Utiliza como argumento básico que las personas creativas, que prefieren lugares diversos, tolerantes y abiertos a las ideas nuevas, impulsan el crecimiento económico. (...). Los lugares con una gran variedad de personas creativas tienen más probabilidades de generar nuevas combinaciones²⁵⁷.

²⁵⁶ FLORIDA, R., *La clase creativa*, Paidós, Barcelona, 2008.

El Profesor Richard Florida nació en 1957 en Newark (Nueva Jersey), es profesor y director del Martin Prosperity Institute en la Rotman School of Management en la Universidad de Toronto. Tiene múltiples trabajos relacionados con el desarrollo de la clase creativa.

²⁵⁷ FLORIDA, R., *La clase creativa*, op. cit., pág. 327.

- a) Tecnología: entendida como la concentración de innovación e industria de alta tecnología en un entorno determinado.
- b) Talento: entendida como la concentración de personas con nivel educativo elevado.
- c) Tolerancia²⁵⁸: entendida como la capacidad de aceptar nuevas personas (nuevos foráneos), nuevos comportamientos (índice gay), nuevos estilos de vida (índice bohemio) y la diversidad en sentido amplio de la palabra.

En sus trabajos, este autor afirma que:

“La innovación y la industria tecnológica están muy asociadas a ubicaciones con grandes concentraciones de clase creativa y de talento en general.

Las correlaciones estadísticas entre el índice de talento y los centros de la clase creativa son, lógicamente de las más fuertes entre la variables de mi análisis, porque los miembros de la clase creativa tienden a tener niveles educativos elevados. Sin embargo, las correlaciones entre el talento y las regiones de clase trabajadora son justo al revés: negativas y muy significativas, lo que sugiere que las regiones donde predomina la clase trabajadora cuenta con niveles muy reducidos de capital humano”²⁵⁹.

La tecnología no dicta los cambios, sino que estos son el resultado de los cambios que se producen por parte de la conducta humana. Además, la creatividad es esencial para que logremos mejores resultados ya que “los mejores platos son los de nuevas recetas no los que se hayan cocinado más”. Por otra parte, la creatividad de las personas es multifacética y multidimensional, de forma que el proceso creativo no solo es individual sino social y cuando se genera un genio este es “90% sudor y 10% inspiración”²⁶⁰.

²⁵⁸ FLORIDA, R., *La clase creativa*, op. cit., pág. 331-334.

²⁵⁹ FLORIDA, R., *La clase creativa*, op. cit., pág. 331-331.

²⁶⁰ FLORIDA, R., *La clase creativa*, op. cit. págs. 57, 61, 62.

2.3- MARCO TEORICO JURIDICO.

2.3.1 El entorno jurídico.

El enfoque jurídico en materia de Atención de Emergencias y Protección Civil, ha ido evolucionando sensiblemente, sobre todo en las últimas dos décadas y ha ido evolucionando de manera muy diferente de unas materias a otras, de forma que puede detectarse como la *regulación predetermina el comportamiento*²⁶¹, también en este tipo de servicios.

a) En el ámbito de los servicios de Bomberos

A nivel Estatal, la norma en reguladora es muy escasa, limitándose la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL)²⁶², a establecer la obligatoriedad de disponer de este servicio a los municipios de más de 20.000 habitantes. Concretamente:

Art 25.2.d) establece que:

“El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: Protección Civil, prevención y extinción de incendios”.

Artículo 26.1.c):

“Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: En los municipios con población superior a 20.000 habitantes además: Protección Civil, (...), prevención y extinción de incendios” (...)

Además, establece que debería existir un Estatuto²⁶³ específico para los Cuerpos de Bomberos, el cual casi treinta años después no se ha

²⁶¹ Vid. KAHNEMAN, D., *Pensar rápido, pensar despacio*, Debate, Barcelona, 2012. El Dr. Daniel Kahneman, es el primer no economista, premio Novel de economía y ocupa la cátedra de psicología en la Universidad de Princeton.

²⁶² Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/17-1985.t2.html

²⁶³ Disposición final tercera, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/17-1985.t11.html

promulgado. Mientras, le es de aplicación la Disposición transitoria quinta, del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, que establece:

“En tanto se aprueba el Estatuto específico de los Cuerpos de Bomberos²⁶⁴ a que se refiere la Disposición final tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, el régimen del personal de los servicios de Extinción de Incendios establecidos por las Corporaciones locales se acomodará a las siguientes reglas:

- a) Cuando los puestos de trabajo correspondientes a dicho servicio hayan de ser desempeñados por funcionarios a los que se exija estar en posesión de título superior universitario o de enseñanza media, podrán integrarse en la Subescala de Técnicos de Administración Especial.
- b) Dentro del personal del Servicio de Extinción de Incendios existirán las siguientes categorías: Oficiales, Suboficiales, Sargentos, Cabos y Bomberos”.

Vemos que incluso todavía se siguen manteniendo denominaciones de carácter militar para las categorías de los servicios de Bomberos.

Todo ello nos da una idea de la poca y anticuada, normativa “marco” en esta materia.

Por otra parte existe una falta de concreción ya que bajo la denominación de “Protección Civil, prevención y extinción de incendios”, no queda claro, por ejemplo, si se incluyen también los “salvamentos y rescates”, ya que la Ley, únicamente contempla; por un lado, la Protección Civil, lo que parece estar refiriéndose a los casos de “grave riesgo, catástrofe y calamidad pública”, contemplados en la Ley 2/1985, de Protección Civil; por otro, “prevención y extinción de incendios”, lo que parece limitarse únicamente a los casos en los que interviene el fuego.

De esta manera, parece haber quedado fuera de esta regulación todos los demás casos de emergencias, como por ejemplo, rescates en montaña, accidentes de tráfico, salvamentos de personas y similares.

²⁶⁴ Curiosamente la LBRL al referirse a estos servicios los denomina de prevención y extinción de incendios no “Bomberos”, por lo que entendemos se refiere al mismo concepto.

No obstante, con carácter general se ha interpretado que el legislador, en su momento (1985) quería también incluir los salvamentos. De hecho, la mayoría de los servicios de este tipo se denominan *SEIS: servicios de extinción de incendios y salvamentos, comúnmente conocidos como “Bomberos”* y la legislación autonómica así lo ha venido recogiendo, como por ejemplo, la norma de Aragón: *Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón.*

Ante este vacío e indefinición legal, varias comunidades Autónomas han establecido Leyes Autonómicas que regulan este servicio, bien de manera singular o en el marco de normas más amplias, denominadas genéricamente como Ley del Sistema de Seguridad, en las que han incluido a los Bomberos.

Ver [tabla 4.](#)

b) En el ámbito de la emergencia médica.

La situación normativa es bien diferente, ya que los primeros indicios normativos surgen del Gobierno Vasco en 1983, cuando creó la Comisión para el Estudio y Racionalización de la Red de Transporte Sanitario de Urgencia (RTSU)²⁶⁵ y posteriormente, en 1988 la Cruz Roja Española formula el primer documento técnico con las características de las ambulancias²⁶⁶.

Actualmente, el transporte sanitario urgente está regulado mediante el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las

²⁶⁵ 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]

²⁶⁶ CRUZ ROJA ESPAÑOLA. *Características técnicas de los vehículos de transporte sanitario.* Documento Técnico número 8, Madrid, 1988. El autor de la tesis participó en la elaboración de la primera versión de este texto.

características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera²⁶⁷.

No obstante, en la última década, como veremos en la [Tabla 4](#), se han promulgado varias Leyes de carácter Autonómico, así como Decretos y Órdenes, que vienen a dar cobertura a esta materia.

c) En el ámbito de la Protección Civil

En materia de Protección Civil, la situación ha sido y es más compleja ya que la Constitución Española de 1978, no menciona expresamente a la Protección Civil. La única referencia es la que figura en el artículo 30, estableciendo que “mediante Ley, podrá regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública”, si bien, en el debate Parlamentario, parece ser que llegó a figurar la previsión de una Ley de Protección Civil, que desapareció en el texto definitivo²⁶⁸.

La primera norma que aparece con rango de Ley, es la que actualmente se encuentra en vigor, la Ley de Protección Civil que regula:

“La acción permanente de los poderes públicos, en materia de Protección Civil, se orientará al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan”.

También define la Protección Civil como “un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones Públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria”²⁶⁹.

²⁶⁷ Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo. [<http://www.boe.es/boe/dias/2012/06/08/pdfs/BOE-A-2012-7655.pdf>]

²⁶⁸ Fuente: BARCELONA, J., *La Protección Civil municipal*, Istuel, Madrid, 2007, pág. 57 y ss.
Javier Barcelona Llop, es Profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Cantabria.

²⁶⁹ Artículo 1, de la Ley 2/1985, Protección Civil.

Esta Ley se vio afectada, cinco años después, de manera especial por una singular Sentencia²⁷⁰ del Tribunal Constitucional (STC), que vino a aclarar las competencias en materia de Protección Civil, en base a lo que el alto tribunal había establecido un año antes de la promulgación de la Ley, es decir en 1984, como resultado de la creación de los llamados Centros de Coordinación Operativa del Gobierno Vasco.

En 1983, el Gobierno Vasco, mediante el Decreto 34/1983, de 8 de marzo, crea unos denominados Centros de coordinación Operativa (conocidos comúnmente como Sos Deiak²⁷¹), lo que es recurrido ante el Tribunal Constitucional por la Administración General del Estado. Un año más tarde, el Tribunal Constitucional, dicta sentencia en la cual falla a favor de los intereses del Gobierno Vasco, concretamente:

“Que la Comunidad Autónoma de Euskadi es titular de la competencia para establecer Centros de Coordinación Operativa, que se inserten en la órbita de la Protección Civil, entendida como conjunto de acciones dirigidas a prevenir riesgos, catástrofes y calamidades y a paliar y aminorar sus consecuencias; y que al organizar dichos Centros y establecer dentro de su territorio deberes de información, con las limitaciones y en el sentido que resultan de los fundamentos de esta Sentencia, no se invaden las competencias del Estado, en materia de seguridad pública, tal y como previene el art. 149.1.29 de la Constitución”²⁷².

Basándose, como fundamentos de derecho, entre otros en que:

“Debe reconocerse a las comunidades autónomas competencia en materia de Protección Civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se produzcan, y si puede considerarse que los llamados centros de coordinación operativa en el decreto 34/1983, se insertan en la órbita de la Protección Civil, entendida como acción dirigida a la prevención de riesgos y catástrofes y a la aminoración de sus consecuencias, y así entendidos, la norma que los instituye es

²⁷⁰ STC 133/1990, de 19 de julio, frente a la Ley de Protección Civil.
[http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1990-18327]

²⁷¹ Sos Deiak: en euskera “llamadas de emergencia”. Creados por iniciativa del Sr. [Ricardo Olabegoya Venturini](#), entonces Director General de Protección Civil del Gobierno Vasco.

²⁷² STC 123/1984, del 18 de diciembre.

[<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion>Show/376>]

constitucionalmente legítima y no viola el sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución y por los Estatutos”²⁷³.

Aun así, pese a existir la sentencia²⁷⁴, un años después, se promulga la mencionada Ley de Protección Civil, en la que no se tiene en cuenta la distribución competencial establecida en materia de Protección Civil por el Alto Tribunal, lo que genera un nuevo conflicto de competencias, en este caso a iniciativa del Gobierno Vasco.

El Tribunal Constitucional dicta nueva sentencia en la que se pronuncia en el sentido siguiente:

“Pese a que la expresión “Protección Civil” no figura en la Constitución, ni viene expresamente prevista en el Estatuto de Autonomía de Euskadi, no puede llegarse a la conclusión de que sea una competencia residual que por la aplicación de la cláusula del art. 149.3 ce corresponda automáticamente al estado: pues el reparto competencial al respecto puede llevarse a cabo mediante el empleo de los criterios interpretativos ordinarios.

La materia objeto de discusión ha de englobarse, según tales criterios, con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 C.E. ahora bien, la competencia estatal al respecto no es exclusiva: pues el mismo apartado reconoce esa competencia “sin perjuicio de la creación de Policía por las comunidades autónomas”, y en concreto, en el art. 17 del Estatuto Vasco se afirma que corresponde a las instituciones autonómicas el régimen de la Policía autónoma para la protección de personas y bienes. Además, hay que tener en cuenta otros títulos competenciales derivados de la Constitución y los estatutos de autonomía, que habiliten a las Comunidades Autónomas para ejercer competencias en la materia: la sentencia se refería así, a título ejemplificativo, al art. 148.1.22.

Resulta así que, sin mengua de las competencias inalienables y en este sentido exclusivas del Estado, en consecuencia, en la materia específica de Protección Civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias en sus estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales.

Como esta situación de concurrencia plantea una especial problemática, se hace necesario hacer explícita tal distribución competencial. La sentencia reconocía a la Comunidad Autónoma de Euskadi competencia en materia de

²⁷³ STC 123/1984, del 18 de diciembre.
[<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion>Show/376>]

²⁷⁴ Vid. IZU, M., “El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en: *Revista española de derecho administrativo*, nº 69, Civitas. 1991, págs. 99-118.

Protección Civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en el caso de producirse situaciones catastróficas o de emergencia. Ahora bien, se decía que esta competencia vasca “queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que este pueda entrar en juego” (fundamento jurídico 4.) y se sostenía que esa subordinación competencial (que la propia comunidad autónoma entonces no discutía, como tampoco lo hace ahora) se producía en tres ocasiones:

Cuando entra en juego la ley 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio; en los casos en que el carácter suprateritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma y cuando la emergencia sea “de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional (fundamento jurídico 4.). Todo ello llevaba, en aquella sentencia, a reconocer la legitimidad de la competencia de Euskadi para organizar los citados centros de coordinación operativa en cuanto insertados en la órbita de la Protección Civil.

Desde esta perspectiva, y en principio, la competencia en materia de Protección Civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar, ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos estatutos, que la administración autonómica sea competente en esta materia.²⁷⁵

Por otro lado, es el propio Alto Tribunal el que manifiesta que,

“(…) la Ley ahora impugnada se contrapone frontalmente a la doctrina expuesta en aquella Sentencia”²⁷⁶

En el ámbito de las Comunidades Autónomas el primer texto con rango de Ley, es la de gestión de emergencias de Euskadi²⁷⁷, cuyo objeto es:

“Ordenar la actuación de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi dirigida a tutelar la integridad de la vida de las personas, sus bienes y el patrimonio colectivo, de daños en situaciones de emergencia derivadas tanto de situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad, como de accidentes u otras análogas. (...) las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en el ámbito de sus respectivas competencias, orientarán sus servicios al desarrollo de las siguientes acciones:

²⁷⁵ STC 133/1990.

²⁷⁶ STC sobre la Ley de Protección Civil, número 133/1990, del 19 de julio (BOE número 181. Suplemento, de 30 de julio de 1990).

²⁷⁷ Ley 1/1996, de 3 de abril. Disponible en: http://www.euskadi.net/cgi-bin/k54/ver_c?CMD=VERDOC&BASE=B03A&DOCN=00002007&CONF=/config/k54/bopv_c.cnf

- a) Estudio y evaluación de las situaciones susceptibles de generar riesgos para la seguridad de personas y bienes y el patrimonio colectivo.
- b) Identificación y elaboración de mapas de zonas de peligro y evaluación del grado de vulnerabilidad.
- c) Adopción de medidas de prevención y autoprotección encaminadas a evitar o reducir la posibilidad de que se produzcan daños por los riesgos potenciales, así como a informar y sensibilizar a la población sobre los mismos.
- d) Preparación de la respuesta frente a siniestros desencadenados o previsibles mediante planes de emergencia y tácticas operativas destinadas a programar la actuación coordinada de las intervenciones de protección y socorro.
- e) Impulso, creación, mantenimiento y gestión de sistemas de alerta y transmisiones, así como de servicios de intervención y socorro.
- f) Elaboración de programas de rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por una catástrofe o calamidad, para la recuperación del tejido socio-económico y medioambiental anteriormente existente.
- g) Elaboración y ejecución de programas de concienciación y sensibilización de los ciudadanos, empresas e instituciones de la necesidad de un aseguramiento adecuado”.

Por otra parte, la Ley de Bases de Régimen Local²⁷⁸, establece la obligatoriedad para los municipios de más de 20.000 habitantes, de disponer de servicio de “Protección Civil, prevención y extinción de incendios” así como, que “el personal de los Cuerpos de Bomberos cuente con un Estatuto específico”²⁷⁹, texto que después de veinticinco años, no se ha formulado.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, los Estatutos aprobados entre 1979 y 1983, como hemos visto, al igual que la Constitución, no mencionan a la Protección Civil.

Es excepción, el Estatuto de las Islas Baleares que en su artículo 12.5 incluye a la Protección Civil como materia de función ejecutiva. En 1995 se

²⁷⁸ Art. 26.1.c de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, modificada por la ley de modernización del Gobierno Local.

²⁷⁹ Disposición Final tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril de bases de régimen local.

incluyó “la ejecución de la legislación del Estado en materia de Protección Civil”, en los Estatutos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Además, en caso alguno se procedió a trasferencia de medios o recursos en materia de Protección Civil.

El autor de la tesis coincide plenamente con IZU en que:

“Tras la Constitución y los Estatutos de Autonomía, quedaba en la más absoluta indeterminación cual sería el papel, tanto de las Administraciones autonómicas recién estrenadas (cuyas competencias iban a ser amplias en campos directamente relacionados con la Protección Civil, como las Policías autonómicas y locales, la sanidad, la educación, el transporte y las comunicaciones, las obras públicas, la industria...) como de las entidades locales. Una indeterminación cuya solución iba a ser compleja dada la estructura y principios del recién establecido Estado de las autonomías que hacia descansar el reparto de competencias en el binomio Constitución-Estatutos de Autonomía, precisamente las normas que habían obviado cualquier pronunciamiento al respecto”²⁸⁰.

Por ello, no es extraño que surgiera el conflicto competencial ya descrito con anterioridad. No obstante, la mayoría de las Comunidades Autónomas han ido aprobando en sus Parlamentos, leyes en materia de Protección Civil y Atención de Emergencias.

IZU señala que:

“De un modo u otro, la mayoría de las leyes autonómicas vienen señalando la necesidad de configurar un sistema de gestión de emergencias integrado, esto es: a) que sea capaz de dar respuesta inmediata a todas las situaciones de emergencia, de mayor o menor gravedad, raciman bajo la competencia de una u otra Administración Pública; b) que coordine bajo normas y mandos comunes para cada caso a los diversos servicios que deban intervenir, sean públicos o privados; c) que sea fácilmente accesible a los ciudadanos afectados mediante un centro de recepción de llamadas de auxilio”²⁸¹.

Deben por tanto existir dos principios: Por una parte, el de integración, en el sentido de aglutinar la totalidad de la emergencia, tanto sea o no catastrófica

²⁸⁰ IZU, M., “De la Protección Civil a la gestión de emergencias...”, *op. cit.*, pág. 327.

²⁸¹ IZU, M., “De la Protección Civil a la gestión de emergencias...”, *op. cit.*, pág. 349.

y por lo tanto, que los planes de actuación correspondientes deben incluir ambos conceptos; por otro, un principio de gradualidad, de forma que se responda escalonadamente en función de la magnitud del incidente.

d) Singularidad del Salvamento Marítimo.

Como hemos analizado en el [apartado 2.1.4](#), la atención a las emergencias marítimas, responden a la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, la cual mantiene la materia de seguridad y Salvamento Marítimo, dentro de la política de marina mercante y bajo la competencia de la Administración General del Estado, actualmente, a través del Ministerio de Fomento.

Existe por tanto, una incongruencia y “divorcio” entre la Protección Civil y la Atención de Emergencias en tierra, con aquellas que pueden acaecer en el mar, es decir, las emergencias marítimas, de hecho, aunque muchas de las Comunidades Autónomas (CCAA) tienen recogidas en sus Estatutos la competencia ejecutiva en materia de Salvamento Marítimo, no la han ejercido.

Probablemente, esta falta de ejecución por parte de la CCAA, viene del recuerdo de la que se produjo con objeto de la Protección Civil, que como se recordara fue vía Tribunal Constitucional y en caso alguno supuso trasferencia de personas, recursos materiales, ni financiación.

No obstante, periódicamente en reuniones bilaterales²⁸² entre diversas Comunidades Autónomas y el Estado, las primeras reivindican que los recursos de la Sociedad Estatal de Salvamento sean transferidos, pero existe una absoluta cerrazón, por parte de la Administración General del Estado a esta trasferencia, argumentando razones de cobertura de aguas

²⁸² El autor de la tesis tuvo la oportunidad de asistir a varias de ellas, siendo Director General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias (1999-2003).

internacionales, lo que sería perfectamente factible mediante convenio, aplicando la teoría de “soberanía dual”²⁸³, de BALLBE.

Por otra parte, para OCHOA:

“Esta situación solo se explica por la inercia legislativa y supone una disfuncional autonomía que debiera ser reconducida (...). Si el *modus operandi* en materia de Salvamento Marítimo y de Protección Civil es el mismo –como no puede ser de otra forma- y si las competencias o funciones de las Comunidades Autónomas pueden ser básicamente las mismas, no tiene sentido mantener una dualidad de respuestas en situaciones de riesgo en donde no se justifica, más allá de la propia regulación presente, ninguna diferencia sustancial de regímenes”²⁸⁴.

El Tribunal Constitucional ya se pronunció²⁸⁵, en el sentido de considerar competentes a las CCAA en materia ejecutiva de Salvamento Marítimo, pero son muy escasas las acciones que se realizan en este sentido, estando limitadas a la recepción de llamadas de emergencia originadas por embarcaciones ubicadas en la costa, a través del teléfono único de urgencias 1-1-2, o de actuaciones fundamentalmente con helicópteros de Atención de Emergencias en tierra con cierto equipamiento para el mar.

El grueso de la actuación del Salvamento Marítimo todavía es ejercido por la Administración General del Estado, a través de la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), con lo que este doctorando entiende es una clara “invasión de competencias del Estado hacia las Comunidades Autónomas”, cuando esa actúa a menos de doce millas de la costa, zona marítima de competencia autonómica.

De esta forma, debería entenderse a BALLBE, en el sentido siguiente:

²⁸³ Ver apartado 2.1.1.a) de esta tesis. BALLBE, M., MARTINEZ, R., *Soberanía dual y constitución integradora...*”, *op. cit.*, pág. 183.

²⁸⁴ OCHOA, J., “La inoperancia (e inexistencia) del sistema estatal y autonómico de Protección Civil ante la catástrofe del Prestige”, en ALVAREZ, S., *La responsabilidad por los daños causados por el hundimiento del Prestige*, Iustel, Madrid, 2007, pág. 329.

Josep Ochoa Monzó, es profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante.

²⁸⁵ STC 40/98, de 19 de febrero de 1998. Recursos de inconstitucionalidad 522/93, 525/93, 548/93 y 551/93. En relación con determinados preceptos de la Ley 27/92, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1998/03/17/pdfs/T00049-00096.pdf>

“En definitiva, según la sentencia «National League of Cities» de 1976 y posteriormente la doctrina de la soberanía dual, la legislación estatal no puede perjudicar de forma directa la capacidad de las Comunidades Autónomas para “estructurar operaciones integrales en áreas de funciones propias”. Es decir, la regulación estatal no puede menoscabar el funcionamiento autonómico.

Todas estas operaciones de erosión de los poderes autonómicos que gradualmente se han ido desarrollando, son las que, si en un principio se han visto como batallas ganadas a la periferia, han provocado no solo un descontento en estas comunidades y una deslegitimación del Tribunal Constitucional y de otras instituciones nacionales, sino que se pierde la guerra por la cohesión y la integración nacional²⁸⁶”.

e) Regulación supraestatal.

La regulación supraestatal en esta materia surge del Derecho Internacional Humanitario, que nace en el siglo XIX con intención de proteger a las personas de las guerras. Surge sobre todo, de la mano de Henri Dunant a través del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Son principalmente, Tratados y Acuerdos de organizaciones de carácter internacional, como Naciones Unidas a los que voluntariamente se adhiere un País. En el ámbito Europeo existe una estrategia europea para la reducción de desastres²⁸⁷, de la que no insistimos por no ser de carácter organizacional, objeto directo de esta tesis y desde un punto de vista normativo, las iniciativas actualizadas están disponibles en línea.²⁸⁸.

²⁸⁶ BALLBE, M., FERNANDEZ, R., *Soberanía dual y constitución integradora*, op. cit., pág. 208.

²⁸⁷ Vid. SUAREZ, I., *De la emergencia al desarrollo: la estrategia de la Unión Europea para la reducción del riesgo de desastres naturales*, Fundación Carolina, Madrid, 2012.

Ignacio Suárez Fernández-Coronado, Responsable del Programa de Eficacia de la Ayuda en la Fundación Carolina-CeALCI que promueve las relaciones culturales, educativas y científicas entre España y la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Su labor profesional se ha centrado en distintos ámbitos de la cooperación internacional para el desarrollo, habiendo trabajado en la Comisión Europea, la Universidad de Alcalá de Henares, la Administración Pública española, y la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

²⁸⁸ Vid. http://europa.eu/legislation_summaries/environment/civil_protection/index_es.htm

Por otra parte, si bien no es objeto de esta tesis, existe un importante marco legal de las intervenciones humanitarias relacionado con las actuaciones en desastres²⁸⁹.

La normativa específica está recogida en la [Tabla 4](#).

f) Resumen de normativa:

La **normativa actual** en materia de Protección Civil y Atención de Emergencias se encuentra resumida en la siguiente [Tabla 4](#):

²⁸⁹ Vid. MONTERO VIÑUALES, E., et. al., *La ayuda sanitaria en desastres*, Fundación para la Cooperación y Salud Internacional Carlos III, Madrid, 2006, pág. 55.

TABLA 3: NORMATIVA RELACIONADA CON LA ATENCION DE EMERGENCIAS²⁹⁰

AMBITO GEOGRAFICO	EN ESTATUTO DE AUTONOMIA	PROTECCION CIVIL Y/O EMERGENCIAS (Normas genéricas)	TELEFONO 1-1-2	FORMACION EN EMERGENCIAS	BOMBEROS (SPEIS)
Leyenda: DI: Directiva Europea. DE: Decisión Europea. LO: Ley orgánica. EA: Estatuto Autonomía. L: Ley. RD: Real Decreto. DL: Decreto legislativo. D: Decreto. O: Orden. R: Resolución. PC: Protección Civil. AE: Atención de Emergencias. SPEIS: servicios de prevención extinción de incendios y salvamentos.					
EUROPA		<p>DI 2008/1147CE, del Consejo, de 8 de diciembre de 2008 de infraestructuras críticas.</p> <p>DI 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre riesgos de inundaciones</p> <p>Decisión 2007/779/CE, Euratom, del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (Refundición)</p> <p>DE del Consejo del 5 de marzo de 2007 sobre instrumentos de financiación de la Protección Civil.</p> <p>DE del Consejo, de 19 de diciembre de 1997, para la creación del programa de acción comunitaria a favor de la Protección Civil.</p>	<p>DE 91/396/CEE, de 29/7/1991, número único europeo de urgencias.</p>		
ESPAÑA (Administración general del		L 2/85, de Protección Civil.	RD 903/1997, acceso		

²⁹⁰ Realizado en colaboración con Don Miguel Ruiz Tierraseca, Máster en gestión de riesgos y emergencias. Fuente complementaria: Asociación internacional de gestores de emergencias. [<http://www.iaem.es>]. Búsqueda propia.

TABLA 3: NORMATIVA RELACIONADA CON LA ATENCION DE EMERGENCIAS²⁹⁰

AMBITO GEOGRAFICO	EN ESTATUTO DE AUTONOMIA	PROTECCION CIVIL Y/O EMERGENCIAS (Normas genéricas)	TELEFONO 1-1-2	FORMACION EN EMERGENCIAS	BOMBEROS (SPEIS)
Leyenda: DI: Directiva Europea. DE: Decisión Europea. LO: Ley orgánica. EA: Estatuto Autonomía. L: Ley. RD: Real Decreto. DL: Decreto legislativo. D: Decreto. O: Orden. R: Resolución. PC: Protección Civil. AE: Atención de Emergencias. SPEIS: servicios de prevención extinción de incendios y salvamentos.					
Estado)		<p>RD 407/1992 Norma Básica de Protección Civil.</p> <p>L 4/2011, convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de Protección Civil y Gestión de Emergencias.</p>	mediante redes de telecomunicaciones al servicio de llamadas de urgencia a través del 112.		
		RD 407/1992, de 24 de abril, Norma Básica de Protección Civil.			
		Directrices básicas sobre: <ul style="list-style-type: none"> – Sector químico – Incendios forestales. – Inundaciones. – Riesgo sísmico – Riesgo volcánico. – Transporte materias peligrosas. – Accidentes graves con sustancias peligrosas. – Riesgo radiológico 			
		LO 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.			
		LO 5/2005, de 17 de noviembre, de la			

TABLA 3: NORMATIVA RELACIONADA CON LA ATENCION DE EMERGENCIAS²⁹⁰

AMBITO GEOGRAFICO	EN ESTATUTO DE AUTONOMIA	PROTECCION CIVIL Y/O EMERGENCIAS (Normas genéricas)	TELEFONO 1-1-2	FORMACION EN EMERGENCIAS	BOMBEROS (SPEIS)
Leyenda: DI: Directiva Europea. DE: Decisión Europea. LO: Ley orgánica. EA: Estatuto Autonomía. L: Ley. RD: Real Decreto. DL: Decreto legislativo. D: Decreto. O: Orden. R: Resolución. PC: Protección Civil. AE: Atención de Emergencias. SPEIS: servicios de prevención extinción de incendios y salvamentos.					
		defensa nacional.			
		LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.			
		LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fueras y Cuerpos de Seguridad.			
		L 8/2011, de 28 de abril, de protección de infraestructuras críticas.			
ESPAÑA (Administración general del Estado)		RD 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las <i>infraestructuras críticas</i> .			
		RD 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.			
		RD 1097/2011, de 22 de julio, aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias			
		Orden DEF/1766/2007, de 13 de junio, desarrolla el encuadramiento,			

TABLA 3: NORMATIVA RELACIONADA CON LA ATENCION DE EMERGENCIAS²⁹⁰

AMBITO GEOGRAFICO	EN ESTATUTO DE AUTONOMIA	PROTECCION CIVIL Y/O EMERGENCIAS (Normas genéricas)	TELEFONO 1-1-2	FORMACION EN EMERGENCIAS	BOMBEROS (SPEIS)
Leyenda: DI: Directiva Europea. DE: Decisión Europea. LO: Ley orgánica. EA: Estatuto Autonomía. L: Ley. RD: Real Decreto. DL: Decreto legislativo. D: Decreto. O: Orden. R: Resolución. PC: Protección Civil. AE: Atención de Emergencias. SPEIS: servicios de prevención extinción de incendios y salvamentos.					
		organización y funcionamiento de la UME.			
COMUNIDADES AUTONOMAS					
ANDALUCÍA	EA (LO 2/2007): Art. 66, Protección Civil y emergencias.	L 2/2002, de gestión de emergencias. D 214/1987, competencias de la Junta en materia de PC.	L 2/2002, de gestión de emergencias, art. 43.2 O Consejería Gobernación del 22-06-2001	Escuela de seguridad pública de Andalucía. D 132/2010.	L 2/2002, de gestión de emergencias, art. 36 y ss.
ARAGÓN	EA (LO 5/2007): Art. 71. 57º Protección Civil.	L 30/2002, PC y Atención de Emergencias.	L 30/2002, PC y Atención de Emergencias. Título II.		L 1/2013, regulación y coordinación de los SPEIS
ASTURIAS			L 8/2001, atención de llamadas de urgencias y la Entidad 112 Asturias.		L 9/2001, Bomberos Principado de Asturias.
CANARIAS		Plan Seguridad Canario. Acuerdo del Parlamento 1997. L 97/2007, del sistema Canario de seguridad y emergencias.	D 62/1997, servicios atención de urgencias y emergencias a través del 1-1-2 O Consejería de Presidencia del 21-12-1999 sobre marco de funcionamiento del centro coordinador de emergencias y seguridad.	Academia Canaria de Seguridad, integrada en 2013 en la Dirección General de Seguridad y Emergencias	

TABLA 3: NORMATIVA RELACIONADA CON LA ATENCION DE EMERGENCIAS²⁹⁰

AMBITO GEOGRAFICO	EN ESTATUTO DE AUTONOMIA	PROTECCION CIVIL Y/O EMERGENCIAS (Normas genéricas)	TELEFONO 1-1-2	FORMACION EN EMERGENCIAS	BOMBEROS (SPEIS)
Leyenda: DI: Directiva Europea. DE: Decisión Europea. LO: Ley orgánica. EA: Estatuto Autonomía. L: Ley. RD: Real Decreto. DL: Decreto legislativo. D: Decreto. O: Orden. R: Resolución. PC: Protección Civil. AE: Atención de Emergencias. SPEIS: servicios de prevención extinción de incendios y salvamentos.					
CANTABRIA		L 1/2007, Protección Civil y gestión de emergencias.	L 3/2011, creación entidad pública empresarial 112.		
CASTILLA LA MANCHA			D 125/2000, teléfono único europeo de urgencias 1-1-2		
CASTILLA Y LEÓN	EA (LO 14/2007): Art. 71.16º, Protección Civil	L 4/2007, de protección ciudadana.			
CATALUNYA	EA (LO 6/2006): art. 132, emergencias y Protección Civil.	L 4/1997, de Protección Civil. L 4/2003, de ordenación del sistema de seguridad pública. D 82/2010, de autoprotección. (art. 17 técnico competente)	L 9/2007, del centro de atención y gestión de llamadas de urgencia 112. D 98/2008 entidad derecho público centro de atención y gestión de llamadas de urgencia 112.		L 5/1994, regulación de los SPEIS. D 312/2006, gestión del fuego técnico
MADRID			L 25/1997, servicio de atención de urgencias 112.		DL, texto refundido SPEIS.
VALENCIA	EA (LO 1/2006): Art. 49.3.14 ^a , Protección Civil y Seguridad Pública.	L 13/2010, de Protección Civil y Gestión de Emergencias.	L 13/2010, de Protección Civil y Gestión de Emergencias. Art. 41.		L 7/2011, de los SPEIS.
EXTREMADURA	EA (LO1/2011): art. 1.42 Protección Civil y emergencias.		D 137/1998, servicio público de atención de urgencias y emergencias a través del 1-1-		

TABLA 3: NORMATIVA RELACIONADA CON LA ATENCION DE EMERGENCIAS²⁹⁰

AMBITO GEOGRAFICO	EN ESTATUTO DE AUTONOMIA	PROTECCION CIVIL Y/O EMERGENCIAS (Normas genéricas)	TELEFONO 1-1-2	FORMACION EN EMERGENCIAS	BOMBEROS (SPEIS)
Leyenda: DI: Directiva Europea. DE: Decisión Europea. LO: Ley orgánica. EA: Estatuto Autonomía. L: Ley. RD: Real Decreto. DL: Decreto legislativo. D: Decreto. O: Orden. R: Resolución. PC: Protección Civil. AE: Atención de Emergencias. SPEIS: servicios de prevención extinción de incendios y salvamentos.					
GALICIA		L 5/2007, emergencias de Galicia. D 223/2007, estatutos y régimen jurídico de la Agencia Gallega de Emergencias.	2.		
BALEARES	EA. (LO 1/2007): Art. 31.11. Protección Civil y emergencias. ²⁹¹	L 3/2006 gestión de emergencias. D 8/2004 desarrollo Ley de ordenación de emergencias. (Art. 13. Técnico competente)	L 2/1988 de ordenación de emergencias. Art. 9.	Instituto de seguridad pública de Baleares.	
LA RIOJA		L 1/2011, de Protección Civil y Atención de Emergencias.	D 5/1999, Centro Coordinación Operativa, Sos Rioja.		
MURCIA			D 67/1997, servicio atención llamadas de urgencia a través del 112		
NAVARRA	LO 13/1982.	L 8/2005, de Protección Civil y Atención de Emergencias.			
EUSKADI	Art. 17, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de	L 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias. L 15/2012, ordenación del Sistema de Seguridad Pública ²⁹² .	Art. 15, L 15/2012, ordenación del Sistema de Seguridad Pública.	Academia Vasca de Policía y emergencias. Art. 20, L 15/2012, ordenación del Sistema	Capítulo IV, L 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias.

²⁹¹ Baleares es la única Comunidad Autónoma que en su primer Estatuto de Autonomía atribuyó competencias en materia de Protección Civil. *Vid. MENENDEZ, A., Protección Civil y emergencias... ”, op. cit., pág.112, 116.*

²⁹² Varios artículos de esta Ley han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno de España. Recurso de inconstitucionalidad número 2059-2013. El TC levantó la suspensión de estos artículos por Auto del 11 de julio de 2013, pero se encuentra pendiente de Sentencia.

TABLA 3: NORMATIVA RELACIONADA CON LA ATENCION DE EMERGENCIAS²⁹⁰

AMBITO GEOGRAFICO	EN ESTATUTO DE AUTONOMIA	PROTECCION CIVIL Y/O EMERGENCIAS (Normas genéricas)	TELEFONO 1-1-2	FORMACION EN EMERGENCIAS	BOMBEROS (SPEIS)
Leyenda: DI: Directiva Europea. DE: Decisión Europea. LO: Ley orgánica. EA: Estatuto Autonomía. L: Ley. RD: Real Decreto. DL: Decreto legislativo. D: Decreto. O: Orden. R: Resolución. PC: Protección Civil. AE: Atención de Emergencias. SPEIS: servicios de prevención extinción de incendios y salvamentos.					
	Autonomía para el País Vasco.	D 277/2010 autoprotección. O Consejero interior 3-8-2012, técnico competente.		de Seguridad Pública.	
CEUTA (Ciudad Autónoma)	EA, art. 22.4. Protección Civil.				
MELILLA (Ciudad Autónoma)	EA, art.22.4 Protección Civil.				

2.3.2 Perspectiva de la gestión directiva pública.

La consideración y regulación de directivo público como acepción general y sus acotaciones funcionales, tales como Director General, Director Gerente, Gerente, Coordinador General, Director Técnico y similares, tenía una regulación muy vaga, la cual ha venido siendo acotada a través de la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local, y sobre todo, del nuevo Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)²⁹³, de forma que este tipo de puestos deben ser cubiertos, como veremos, por personal capacitado, con una determinada titulación y atendiendo a los principios de “mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia”²⁹⁴.

Pese a que el EBEP está en vigor desde 2007, en la actualidad son escasas las convocatorias públicas para la cobertura de puestos directivos en la gestión pública²⁹⁵, existiendo un importante binomio en los directivos públicos, entre profesionales o políticos²⁹⁶ de forma que entendemos, debe “profesionalizarse el acceso”²⁹⁷.

Coincidimos con BALLBE, en el sentido de que “quizás uno de los derechos humanos fundamentales que se han desarrollado en la últimas décadas –fruto de los movimientos ciudadanos- y que forma parte del *corpus*

²⁹³ Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

²⁹⁴ Art. 13, del Estatuto Básico del Empleado Público.

²⁹⁵ Vid. MONTESINOS, J. A., “Direcció pública: politics i/o professionals?”, en: *II Congrés català de Gestió Pública*. Disponible en:

http://cemical.diba.cat/publicacions/fixters/J_MONTESINOS_POLITICS_PROFESSINALS.pdf

²⁹⁶ Vid. FEIJÓO, M. J., MARTINEZ QUIRANTE., et. al., *El rol del directiu públic*. Escuela de Administración Pública de Catalunya, Barcelona, 2010. Disponible en: http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Recerca/Treballs%20de%20recerca%20subvencionats/Treballs%20de%20recerca%20realitzats/2010/mixtos/01_mjfeijoo_rol/m01_mjfeijoo_rol_treball.pdf

²⁹⁷ GORRITI, M., “Los directivos públicos profesionales”, en: ORTEGA, L I., et. al, *La alta dirección pública: análisis y propuesta*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2010, págs. 47-71.

administrativo es lo que se ha denominado “*derecho del ciudadano a conocer*”²⁹⁸.

Una de las claves es el sistema de selección, de forma que pueda existir un perfil ajustado entre el puesto y el candidato seleccionado. Así destacamos la afirmación de MARTINEZ QUIRANTE en el sentido de que los factores que caben examinar en este tipo de procesos selectivos, son los de:

“Consciencia del éxito, Competencia e innovación, Inteligencia Emocional, Empatía y Extroversión”²⁹⁹.

Por otro lado cabe citar, que una de las claves del éxito en una buena gestión directiva, tanto pública, como privada, es una adecuada evaluación del desempeño³⁰⁰, principalmente en las “tres esferas: dirección estratégica, gestión de entornos y dirección y gestión operativa”³⁰¹.

a. Regulación específica de la función directiva en el ámbito local.

En 2003 y para el ámbito local³⁰², es decir, Diputaciones, Cabildo Insulares, Ayuntamientos y entidades locales, se hizo una primera regulación en la que se hacía fundamentalmente mención a los “órganos directivos”³⁰³ de forma que se entiende como tales, entre otros a los siguientes:

- a) “Los coordinadores generales de cada área o concejalía.

²⁹⁸ BALLBE, M., *El futuro del derecho administrativo...*”, op. cit., pág. 238.

²⁹⁹ MARTINEZ QUIRANTE, R., “Reclutament i selecció o designació del directiu públic professional”, en: FEIJÓO, M. J., MARTINEZ QUIRANTE, R., et. al., *El rol del directiu públic*, Mimeo, Barcelona, 2013, pág. 69 y ss. Disponible en: http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Recerca/Treballs%20de%20recerca%20subvencionats/Treballs%20de%20recerca%20realitzats/2010/mixtos/01_mjfeijoo_rol/m01_mjfeijoo_rol_treball.pdf

³⁰⁰ GORRITI, M., *La evaluación de directivos públicos: desempeño y predicción*, Mimeo, Vitoria, 2009.

³⁰¹ SALVADOR, M., “L’avaluació de l’acompliment dels directius públics professionals”, en: FEIJÓO, M. J., MARTINEZ QUIRANTE, R., et. al., *El rol del directiu públic*, op. cit., pág.96. Disponible en:

http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Recerca/Treballs%20de%20recerca%20subvencionats/Treballs%20de%20recerca%20realitzats/2010/mixtos/01_mjfeijoo_rol/m01_mjfeijoo_rol_treball.pdf

³⁰² Vid. JIMENEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la Administración Local*, Diputación de Barcelona, Mayo, 2009.

³⁰³ Art. 130 de la Ley de Bases de Régimen Local.

- b) Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.
- c) Los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales.

El nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de habilitación de carácter nacional, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el Pleno, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123.1 c), permita que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna dicha condición de funcionario. En este caso los nombramientos habrán de efectuarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada³⁰⁴.

b) Regulación en el Estatuto Básico del Empleado público.

En 2007, el EBEP acotó más esta función, estableciendo los principios rectores y generalizándolo al resto del sector público.

Con la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público aparece una nueva regulación, no existente hasta entonces, que define y regula los criterios y principios de acceso de los directivos profesionales de la gestión pública³⁰⁵.

Aunque la Ley habla con carácter general, a su aplicación a las “administraciones públicas”, la aplicabilidad de esta Ley a todo el sector público y por lo tanto, también a las empresas públicas, se extiende en la Disposición Adicional Primera, que establece un ámbito específico de aplicación a las entidades del sector público estatal, autonómico y local, de forma que obliga a la aplicación del artículo 55 que regula los principios rectores, entre los que se encuentran el de *“Publicidad de las convocatorias y de sus bases”*.

³⁰⁴ Art. 130.3 de la Ley de Bases de Régimen Local.

³⁰⁵ Artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. -Personal directivo-. [http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/I7-2007.html]

Se considera personal directivo “*el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración*”³⁰⁶.

Entendemos que quedarían por tanto aquí integrados, los puestos que habitualmente son denominados como Director Gerente, Gerente, Director técnico y similares, siempre que efectúen funciones directivas.

c) Ejercicio de función directiva y consideración de cargo público.

1.- Función directiva. El ejercicio de la función directiva, si bien no está regulada, cabría deducirse de las diferentes sentencias emitidas por diversos Tribunales Superiores de Justicia a la hora de determinar el concepto de cargo público y la aplicabilidad de la excedencia forzosa regulada en el Estatuto de los Trabajadores.

Existe una función directiva cuando se ejercen funciones de dirección, gobierno, capacidad de decisión y representación.

Se considera que se ejerce cargo público cuando:

- Se accede por designación de la autoridad competente.
- Es el nivel más alto de designación por la autoridad.
- Es temporal.
- Implica dirección.
- Implica gobierno.
- Implica capacidad de decisión.
- Implica representación.
- Depende directamente del consejo de administración.

³⁰⁶ Artículo 13.1 del Estatuto Básico del Empleado Público.

2. Designación. Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

3. Evaluación del rendimiento. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

4. Regulación en el caso de directivo sujeto al Estatuto de los Trabajadores.
La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

d) Titulaciones para el acceso a puestos de responsabilidad en el sector de seguridad y emergencias:

Ante la falta de una titulación oficial específica para el acceso a los puestos de técnico superior o dirección, de los grupos A (A1 y A2) de la Administración Pública, en materia de Atención de Emergencias, en muchas convocatorias a este tipo de puestos, se ha venido restringiendo el acceso mediante la solicitud como requisito, de una determinada titulación. Concretamente, en un tiempo venían siendo la de ingeniero industrial, arquitecto o incluso capitán de la marina mercante.

Es de destacar que el Tribunal Supremo ya se ha pronunciado en múltiples sentencias que confirman que,

“(...) las orientaciones actuales hayan de consagrar monopolios profesionales en razón exclusiva del título ostentado y mantienen la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos suficientes, de forma que no es deseable la consagración de un monopolio profesional por razón del título, al

subyacer en muchas titulaciones una capacidad técnica común y genérica que conlleva un nivel técnico suficiente para el desempeño de los puestos.

(...) frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores, de un fondo igual de conocimientos técnicos que con independencia de las distintas especialidades permiten el desempeño de puestos de trabajo, en los que no sean necesarios unos conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida, sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido”.³⁰⁷

Esto, no ha sido materia insignificante, sino que incluso ocupó a algún Colegio Profesional, que procedió a recurrir una convocatoria para mando de una entidad pública local de Bomberos³⁰⁸. La sentencia a este recurso comparte el razonamiento del informe emitido por la Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos que también apoyaron, entre otros, el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; el de Biólogos; el de Ingenieros de Telecomunicación y la Sociedad Canaria de Medicina de Urgencias y Emergencias, en el sentido de que:

“Si bien, históricamente existieron razones para reservar los puestos directivos a los arquitectos e ingenieros industriales, en la actualidad no parece justificada la reserva del monopolio competencial a una titulación concreta”. La sentencia añade que, “la jurisprudencia del Tribunal Supremo considera que, no es deseable la consagración de un monopolio profesional por razón del título, al subyacer en muchas titulaciones una capacidad técnica común y genérica que conlleva un nivel técnico suficiente para el desarrollo de los puestos”³⁰⁹.

³⁰⁷ Sentencia del tribunal Supremo del 13 noviembre 2006 (casación 5049/01), 2 de febrero de 2007 (casación 6329/01 y 5 de marzo de 2007 (casación 426/02). Fuente: http://cemical.diba.cat/es/sentencias/STS/STS_9806_2004.pdf

³⁰⁸ Sentencia 42/2011, del 11 de febrero de 2011, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que resolvió a favor del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, en el sentido de desestimar una demanda interpuesta por el Colegio oficial de ingenieros industriales de Canarias, que consideraba que los puestos de jefatura y dirección en el mencionado Consorcio debía estar cubierto por ingenieros industriales.

[<http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databaseMatch=AN&reference=6168689&links=&optimize=20111109&publicInterface=true>]

³⁰⁹ Sentencia del tribunal Supremo del 13 noviembre 2006.

2.3.3 Aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público al sector público de emergencias.

Como ya hemos indicado en el marco teórico del personal directivo de la gestión pública, el Estatuto Básico del Empleado Público, conocido de manera abreviada como EBEP³¹⁰ está en vigor desde el 13 de mayo de 2007.

En el ámbito de aplicación de la Ley, en momento alguno incluye a las entidades del sector público, refiriéndose en todo momento a la “administración pública” de forma que, aun llamándose “del empleado público”, y por lo tanto, aparentemente según su denominación, incluyendo al sector público en su totalidad, podría entenderse que no es de aplicación a las sociedades mercantiles integradas en el sector público, ya que no las incluye expresamente el mencionado ámbito de aplicación (artículo 2). No obstante, hay tendencias actuales que defienden que, aun no siendo de aplicación directa, en ausencia de normativa específica, se debería aplicar de manera supletoria.

En cualquier caso, si son de aplicación³¹¹ algunos aspectos relacionados con los deberes, principios éticos, principios de conducta, discapacidad y mención especial cabe hacer al artículo 55 sobre acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio.

2.3.4 El enfoque laboral.

El modelo laboral existente en la actualidad en los servicios de Atención de Emergencias, muy rígido, va a dificultar de manera singular cualquier cambio organizacional en el futuro, por lo que debe tomarse en consideración una

³¹⁰ Ley 7/2007, de 12 de abril, y publicado en el Boletín Oficial del Estado, número 89, del 13 abril 2007, páginas 16270 y siguientes.

³¹¹ Disposición Adicional Primera del EBEP. Ámbito específico de aplicación. Los principios contenidos en los artículos 52, 53, 54, 55 y 59 serán de aplicación en las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en el artículo 2 del presente Estatuto y que estén definidas así en su normativa específica.

reforma en profundidad de este marco laboral, haciéndolo más flexible y con retribuciones en función del rendimiento.

Actualmente, las diferentes relaciones laborales en el personal de estos servicios, se centran en los siguientes marcos normativos:

- a) Estatuto Básico del Empleado Público³¹² (EBEP)
- b) Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud³¹³.
- c) Estatuto de los Trabajadores³¹⁴.
- d) Convenios propios.

Los servicios de Atención de Emergencias Médicas, con carácter general vienen a aplicar los Estatutos del personal de los servicios de salud y en aquellas organizaciones que bien tengan personal laboral o sean sociedades mercantiles, les es de aplicación el Estatuto de los Trabajadores o convenios propios.

Los servicios de Bomberos, prácticamente en su totalidad, al tener un sistema de gestión más conservador aplican el EBEP dado que con carácter general es personal funcionario.

No obstante, aunque se analizará con más detalle con posterioridad en el Marco Teórico Jurídico, merece la pena mencionar que algunos apartados del EBEP también son de aplicación al personal del sector público, es decir, también a las sociedades mercantiles.

Por lo tanto, nos encontramos ante un entorno ciertamente hostil dado que el modelo de relaciones laborales de este personal es muy variado en España, incluso existiendo ciertas dudas y diferentes interpretaciones al respecto de

³¹² Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público.

³¹³ Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. [http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l55-2003.html]

³¹⁴ Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. [http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/rdleg1-1995.html]

carácter de funcionario público de cada uno de los agentes intervenientes en el sector, así como su condición o no de agente de la autoridad.

2.3.5. El enfoque organizacional en los servicios de Atención de Emergencias.

Desde un punto de vista organizacional son cinco los factores que hacen posible la existencia de una organización eficiente, capaz de resolver una situación comprometida en el ámbito de la Atención de Emergencias. *Grosso modo* los siguientes:

- a) Existencia de un número de teléfono de acceso fácil al sistema.
- b) Existencia de un dispositivo de Atención de Emergencias Sanitarias contrastado.
- c) Existencia de un servicio de Bomberos y Policía entrenados.
- d) Existencia de planes de emergencia y organización de respuesta a AMV.
- e) Sistema ensayado por funcionamiento de manera habitual.

Si tomamos como modelo de respuesta organizacional, la atención a los atentados de Madrid, del día 11 de Marzo de 2004³¹⁵, se pone de manifiesto que en ese municipio, ya con anterioridad y de manera progresiva, se fueron implantando los cinco pilares que antes hemos comentado y que identifican a una organización de seguridad pública como “Sistema”.

En el ejemplo que nos ocupa se dan los siguientes:

³¹⁵ Fueron una serie de ataques terroristas en cuatro trenes de la red de Cercanías de Madrid llevados a cabo por terroristas yihadistas. Se trata del segundo mayor atentado cometido en Europa hasta la fecha, con 10 explosiones casi simultáneas en cuatro trenes a la hora punta de la mañana (entre las 07:36 y las 07:40). Más tarde, tras un intento de desactivación, la Policía detonaría, de forma controlada, dos artefactos que no habían estallado, desactivando un tercero que permitiría, gracias a su contenido, iniciar las primeras pesquisas que conducirían a la identificación de los autores. Fallecieron 191 personas, y 1.858 resultaron heridas.

Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Atentados_del_11_de_marzo_de_2004

- a) Número de teléfono de acceso fácil al Sistema. A comienzos de 1998 se implanta el 112 de Madrid, que aunque comienza con una intención exclusivamente *despachadora*³¹⁶, va convirtiéndose cada vez más en centro regulador³¹⁷.
- b) Existencia de un dispositivo de Atención de Emergencias Sanitarias contrastado. A finales de los 80 y principios de los 90, surgen el 061 de Madrid ciudad, el SAMUR³¹⁸ y posteriormente el SERCAM³¹⁹ para recientemente convertirse en el SUMMA³²⁰.
- c) Existencia de un servicio de Bomberos y Policía entrenados. Fruto de este dinamismo, van mejorando su equipamiento, su organización y su integración en el Sistema.
- d) Existencia de planes de emergencia y organización de respuesta a los accidentes de múltiples víctimas que se van implantando, principalmente desde mediados de los 90.
- e) Sistema *ensayado* por funcionamiento todos los días. Esta es la clave del éxito, ya que todos los intervenientes del Sistema funcionan de manera coordinada y al unísono.

Por lo que la clave del éxito en la resolución de las emergencias, se debe principalmente a los siguientes atributos:

1. Que todos los actores funcionen como un sistema.
2. Que el sistema esté suficientemente ensayado.
3. Que sea utilizado con habitualidad.

³¹⁶ Término relativo a que el centro de atención se limita a trasferir las llamadas a otros centros de coordinación.

³¹⁷ Término relativo a que el centro de atención de llamadas efectúa dos funciones, por un lado la de recibir llamadas y por otro, coordinar incidentes y recursos.

³¹⁸ SAMUR: Servicio de Asistencia Municipal de Urgencia y Rescate del Ayuntamiento de Madrid. (Su acepción original fue Servicio de Atención Médica Urgente y sus inicios corresponden al SAMU-SAMUR de París). [www.madrid.es/samur]

³¹⁹ SERCAM: Servicio de Emergencias y Rescate de la Comunidad de Madrid.

³²⁰ SUMMA: Servicio de Urgencia Médica de la Comunidad de Madrid. [http://www.madrid.org/cs/Satellite?pagename=SUMMA112/Page/S112_home1]

Por ello, debemos de huir de acciones, equipamientos y formación que sólo sirva para situaciones excepcionales, que se producen de manera excepcional, puesto que cuando esta ocurra, el equipamiento no responderá eficazmente, por falta de un uso habitual.

Por lo tanto, debemos resolver la urgencia ordinaria, debemos crear servicios de intervención y atención diaria y garantizar que tenemos capacidad de resolver con eficacia la emergencia ordinaria, para luego potenciando el equipamiento de los servicios, aprovechar su conocimiento y adiestramiento y emprender las actuaciones precisas con el fin de poder acometer las emergencias extraordinarias.

2.4.- MARCO TEORICO DE LAS OPERACIONES.

2.4.1 Planificación integral.

En el ámbito de la seguridad pública, se han implantado los planes de emergencia, y en los próximos años, veremos una gran expansión de los de autoprotección, pero en términos de seguridad pública, es decir, desde un punto de vista global, cuando hablamos de seguridad, nos estamos refiriendo generalmente a la integración de dos conceptos que en inglés están diferenciados. Por una parte, la *security* y por otra *safety*, entendiendo la primera como el área de protección de la seguridad desde un punto de vista de seguridad ciudadana, y la segunda, como ámbito de la Atención de Emergencias y Protección Civil.

En España, esta diferenciación está tendiendo a englobarse bajo el nuevo concepto de “seguridad y emergencias” y en algunos entornos, como protección y seguridad. En cualquier caso, el término Plan de Seguridad es una denominación ambigua que actualmente no define claramente su contenido, ya que puede referirse a ámbitos diversos de la seguridad integral.

La tendencia actual es la de generar *Planes de Seguridad Integrales*³²¹, es decir, planes de seguridad que aborden de manera global la solución a las demandas de los ciudadanos en materia de protección de personas, bienes y patrimonio común. Debemos huir de denominar como *integral* a aquellos planes que no cumplan esta condición de globalidad, ya que se suele tender a denominar así a aquellos otros que no lo son, por el mero hecho de adornar su denominación.

De alguna manera, esto vino a sugerirse con el propio concepto de seguridad pública como servicio, aunque el término, *pública* induce a eliminar por error, el ámbito regulado por la Seguridad Privada que también se incluye en el concepto global de seguridad pública.

La implantación de nuevos campos de la seguridad, como la vial, la protección de riesgos laborales, la portuaria, etc., está haciendo cada vez más integral este concepto, por lo que estamos asistiendo a un nuevo concepto de la gestión de riesgos, como es la Seguridad Integral, en el que se incluyen los siguientes instrumentos de planificación:

- Plan de seguridad de las instalaciones.
- Plan de protección corporativa.
- Plan de autoprotección de edificios.
- Plan de emergencia interior y exterior.
- Plan de prevención de riesgos laborales.
- Plan de crisis.
- Plan de seguridad vial.

También se utilizan términos, como plan de evacuación, de Protección Civil, de cierre, de seguridad, etc., que deben considerarse incluidos en los mencionados anteriormente por ser de carácter más general.

³²¹ Vid. ISTURITZ, J.J., “Planificación integral de la seguridad”, en: *Cuadernos de seguridad*, nº 282, Madrid, 2013, págs. 84-86.

Como vemos, se trata de un conjunto de planes, que abordan los diferentes riesgos existentes en un determinado ámbito, tanto geográfico, como de actividad de una instalación, empresa u organización.

a) La seguridad como un todo.

Se considera que, en el marco de la legislación actual y de las competencias existentes, debe concebirse la seguridad de manera integral e integrada, como un conjunto de elementos que, debidamente catalizados y logradas las sinergias, actúen como un Sistema.

Todas las administración públicas tienen alguna competencia en materia de seguridad integral (incluidas las Diputaciones/Cabildos/Consejos insulares), pero la más cercana al ciudadano y donde este tipo de servicios se perciben mejor es en el Municipio que cual tiene competencias claras relacionados con las emergencias y las situaciones de grave riesgo, donde los más probables son los tecnológicos, además de los provocados por la naturaleza, fundamentalmente, las lluvias torrenciales, fenómenos de sequía y fuertes nevadas.

Por ello, es el momento de actuar para proteger la vida de las personas y el patrimonio público [común], mediante políticas públicas frente al riesgo³²², cercanas al ciudadano y dirigidas y controladas desde la autoridad administrativa, donde se ha demostrado ser más eficaz en este tipo de acciones.

Es el momento, por tanto, de actuar sobre la seguridad y asumir el liderazgo para lograr que, además de *estar seguros*, lo *percibamos así*.

³²² KAHNEMAN, D., “Políticas frente al riesgo”, en: *Pensar rápido, pensar despacio*, op. cit., pág. 436 y ss.

b) La Misión de los servicios de Atención de Emergencias.

Se trata por tanto, en el marco del Plan Integral de Seguridad Pública, de lograr la creación de un Sistema de Seguridad Pública. Este concepto de Sistema, es reciente, se compone de la búsqueda de sinergias y acciones coordinadas y en conjunto de los diferentes servicios y unidades ya existentes, para dar una respuesta común a problemas similares.

Los principales servicios a los que les afecta son los siguientes:

1. Al Servicio de Policía. Entendido como una Policía capaz, cercana al ciudadano y logrado a través de la mejora, refuerzo y reforma de los actuales Cuerpos de Policía.
2. Al Servicio de Protección Civil. Entendido como el conjunto de equipos humanos, que debe tener claramente definidas sus tareas, como auxiliar de los servicios profesionales y de verdadero motor del plan de emergencia.
3. Al Servicio de vigilancia y salvamento en playas. En las zonas costeras, englobándolo en la integridad del Sistema, considerándolo como parte del ámbito de la seguridad.
4. A las unidades encargada de las actividades clasificadas y especialmente de los espectáculos públicos, para lograr las máximas cotas de garantía de seguridad en los eventos de pública concurrencia.
5. Excepcionalmente a otros servicios que en caso de accidente de múltiples víctimas, grave riesgo, catástrofe o calamidad pública deban actuar en el Sistema, tal y como, salud pública, veterinaria o infraestructuras.

c) Los objetivos:

Esta Misión tendrá como objetivos generales los siguientes:

1. Lograr en los ciudadanos un sentimiento de *seguridad y tranquilidad*.
2. Exportar una imagen de *espacio común* con garantías de seguridad.
3. Conseguir que la seguridad sea un *Valor* de los ciudadanos.
4. Lograr una alta cota de *cultura de la seguridad* en la población.

En definitiva crear un espacio de bienestar y paz, en el que los ciudadanos identifiquen a su Administración Pública como el garante de este Valor.

d) Implicados:

Aunque los implicados en este tipo de políticas son, en definitiva, todos los ciudadanos y visitantes, haremos especial hincapié en los siguientes colectivos, en tanto en cuanto van a ser los principales actores de *la voz de la seguridad*.

- a) Los propios trabajadores de la entidad, a quienes debemos concienciar y formar sobre su comportamiento en caso de determinados eventos.
- b) Los profesionales directos de la seguridad, Policías, agentes de playa, Protección Civil, etcétera, a quienes debemos hacer partícipes del cambio.
- c) Las asociaciones de vecinos y de consumidores, con quienes deberemos tener una política activa a la hora de integrarles en la concepción del Sistema.
- d) A los gestores de empresas y establecimientos, para implicarles en la conciencia y cultura de la seguridad y la autoprotección.

Para definir la misión tendríamos en cuenta sus tres componentes, a saber:

- a) La razón de ser, es decir, para qué invento la sociedad los servicios encargados de la Atención de Emergencias.
- b) Los valores, por los que deseamos nos identifiquen a la organización.
- c) Las aspiraciones, qué pretendemos lograr.

De esta manera, podríamos definir la misión de los servicios de Atención de Emergencias, de manera genérica, de la siguiente manera:

Lograr la seguridad, la protección de la vida, los bienes y el patrimonio común, así como la tranquilidad de los ciudadanos, a través de la honestidad, el respeto, la profesionalidad, transparencia, eficiencia, calidad y compromiso, para lograr un servicio público de Atención de Emergencias, próximo, proactivo, excelente y que obtenga la satisfacción de los ciudadanos y visitantes.

e) Estrategias y acciones marco:

Para MINTZBERG, para lograr todo esto deberemos actuar mediante la elaboración de estrategias de sus organizaciones, entendidas como,

“(...) la posición que ocupa una organización en los nichos de mercado, en otras palabras, decidir qué productos [y servicios] se producirán y para quien, desarrolladas a través de programas y acciones marco, de forma que, las estrategias no tienen que ser deliberadas –también pueden surgir inesperadamente, más o menos³²³”.

Citaremos *grossó modo*, las principales estrategias de un Plan de Atención de Emergencias integral:

Estrategia 1: Diagnóstico científico de la situación inicial:

- a) Efectuar un primer diagnóstico de la situación de partida mediante un estudio científico y riguroso de la situación real en el territorio, contando con indicadores de situación, calidad, eficacia, concordancia diagnostica, etc.
- b) Realizar un estudio de la percepción que manifiestan tener los ciudadanos sobre los servicios de Atención de Emergencias, sus causas y sus circunstancias.

³²³ MINTZBERG, H., *Minzber y la dirección. op. cit.*, págs. 27, 32.

- c) Mantener un observatorio que pueda evaluar la eficacia del Sistema y proponer acciones de mejora permanentes.

Estrategia 2: Hacia la mejora de la prestación pública.

- a) Diagnóstico inicial de clima laboral y social, así como reconocimiento y sentido de pertenencia en los servicios.
- b) Implantación de un sistema de calidad de los servicios capaz de mejorar el método y estandarizar las actuaciones.
- c) Adaptar la organización del servicio a la nueva realidad social y demanda ciudadana.
- d) Plantear alianzas de cooperación entre municipios cercanos.
- e) Fomentar la Comisión de Protección Civil y Emergencias.
- f) Impulsar la participación de los servicios en la mejora de la seguridad.

Estrategia 3: Hacia los servicios de prevención y atención de emergencia.

- a) Readecuar el Plan de Emergencias a las nuevas necesidades del Sistema.
- b) Realizar la implantación de plan territorial de emergencias, dándolo a conocer a los ciudadanos.
- c) Acometer los planes de seguridad en eventos de pública concurrencia antes de la concesión de la autorización administrativa.
- d) Acomodar a los agentes de emergencias (Protección Civil) en las nuevas tareas del Plan, principalmente en la actualización del catálogo de recursos.
- e) En las zonas costeras, acotar las zonas de baño vigilado en las playas e identificación de las no vigiladas.

Estrategia 4: Hacia los ciudadanos y visitantes.

- a) Potenciar la formación en el ámbito escolar.

- b) Realizar campañas de fomento de la cultura de la emergencia a través de las asociaciones vecinales, radio y televisión local.
- c) Organizar la prevención y autoprotección con las organizaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales.
- d) Intervenciones públicas periódicas y organizadas de líderes municipales y autoridades sobre la evolución de la situación.
- e) Dar cabida a la representación ciudadana a través de foros o comités de participación y seguimiento en las actuaciones.

Estrategia 5: Hacia el fomento y desarrollo de una política de seguridad pública integral.

- a) Fomentar la formación de los equipos humanos que en materia de emergencias, actúen en el Sistema.
- b) Crear un centro de coordinación de todos los servicios de seguridad, que sirviendo en actuaciones ordinarias, pueda servir para responder en situaciones extraordinarias.
- c) Efectuar un plan de imagen corporativa del Sistema de Seguridad y de la cultura de la emergencia.
- d) Implantar una red de radiocomunicaciones común para los servicios de seguridad y emergencias, en conjunción con otras Administraciones Públicas.

Todas estas estrategias, se han de dar en un marco de competitividad, que como afirma el Prof. BALLBE, *no depende solo de la productividad de las empresas, depende también de la calidad jurídica, de la seguridad jurídica y, sobre todo, de la seguridad pública. (...). Debemos tener en cuenta que donde no puede llegar la Administración, lo tiene que hacer la comunidad. Y este es el nuevo concepto de seguridad humana*³²⁴.

³²⁴ BALLBE, M., “Seguretat global per a una Catalunya global”, en: *Diàlegs interiors*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006, pág. 143.

Por otra parte, en palabras, también de BALLBE, “como dice el juez Posner en *Catastrophe: Risk and Response*³²⁵, es improbable que los ciudadanos agradecan a los políticos cuando éstos reducen riesgos con resultados evidentes. Mientras no haya equilibrio entre una crítica justa y un elogio ante resultados positivos claros de prevención y seguridad, no avanzaremos a la hora de lograr una seguridad integral”³²⁶.

2.4.2 Los Centros de Coordinación y el Teléfono Europeo único de Urgencias 1-1-2.

En 1979, el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social planteaba la problemática de la seguridad en centros sanitarios y determinó la conveniencia de mantener un contacto directo entre éstos y los servicios de emergencias, estableciendo:

“Todo establecimiento dispondrá de un sistema de alarma interior –pulsador de alarma, teléfono, intercomunicador o radio- que permita informar rápidamente de la existencia de un incendio al Centro de comunicaciones de la Institución, desde donde se iniciará instantáneamente la ejecución del Plan de Incendios”³²⁷.

Aunque España se caracterizó por la gran proliferación de números de teléfono de emergencias, los primeros esbozos de teléfono único, surgen por parte de la Administración General del Estado con la implantación, a comienzos de la década de los 80, del número de emergencias 006.

El 006, llegó a disponer de tecnología propia en todos los Gobiernos Civiles, aunque únicamente se pusieron en funcionamiento operativo, de manera destacada, los de Ciudad Real, Asturias y Tarragona. De hecho, la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior llegó incluso a publicitarlo y difundirlo a través de varias publicaciones, afirmando que,

³²⁵ Vid. POSNER, R., *Catastrophe: Risk and Response*, Universidad de Oxford, 2004.

³²⁶ BALLBE, M., “Els riscos de la hipercrítica”, en: *La polémica sobre les mesures de la seguretat*, El Periódico, 2009. Disponible en: <http://www.elperiodico.cat/ca/noticias/opinio/20090129/els-riscos-hipercritica/240867.shtml>

³²⁷ Orden de 24 de octubre de 1979, sobre Protección anti-incendios en los Establecimientos Sanitarios. Todavía vigente. [http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/o241079-msss.html]

“(...) llamando al 006 y dando una breve explicación del suceso, la experiencia, conocimientos y formación del que atiende la llamada, hace que vayan los que tienen que ir con los medios que tengan que utilizar. Y así, la eficacia ante una catástrofe alcanza los niveles adecuados”³²⁸.

A finales de esta década, se escribía en un periódico sobre la incertidumbre a la hora de donde llamar en caso de emergencia³²⁹.

En 1989, un análisis de situación sobre números de teléfono de urgencias, co-elaborado por el autor de la tesis concluía que:

“Independientemente del modelo de centro de coordinación que se acuerde, decisión que en algunos casos sobrepasa los aspectos técnicos, parece deducirse de la situación expuesta anteriormente, que hemos pasado en nuestro País, de un estado de falta de coordinación y de conocimiento del ciudadano del lugar donde debe dirigirse, al estado actual con una amplia proliferación de teléfonos de urgencia de tres y más cifras donde la coordinación existente sigue siendo la misma que antaño. Por todo ello, se deben poner soluciones urgentes o de lo contrario vamos al mismo desconcierto del número que hay que marcar, que antes de existir los de tres cifras”³³⁰.

También, a finales de los 80, la Cruz Roja, impulsó un Plan Nacional de Comunicaciones, consistente en la implantación en todas las provincias de un Centro Provincial de Coordinación, así como, uno Nacional, lo que supuso la incorporación del concepto de coordinación operativa a los servicios de esta Institución³³¹. Esta acción, estaba enmarcada en el programa general de modernización de la organización, puesto en marcha en esa época con la creación de las Unidades de Voluntariado de Socorros y Emergencias citado en el [apartado 2.1.9](#).

³²⁸ DIRECCION GENERAL DE PROTECCION CIVIL, *Conocimientos generales de Protección Civil*, Ministerio del Interior, Madrid, 1989, págs. 36 y ss.

³²⁹ EL PAÍS. ¡Socorro! ¿Qué teléfono marco?. 31 de enero de 1989.

[http://elpais.com/diario/1989/01/31/espana/602204421_850215.html]

³³⁰ ISTURITZ, J. J., BAGUES, M., “La proliferación de los números de teléfono de urgencia y la coordinación de servicios urgentes”, en: *Revista de la Sociedad Española de Medicina de Emergencias*, Vol. 1, nº 9, 1989, pág. 9. [<http://www.josejulianisturitz.eu/publicaciones-1/publicaciones-de-autor/>]

³³¹ Fuente: CRUZ ROJA ESPAÑOLA, “Documento de socorros y emergencias”, en: *VI Asamblea General de la Cruz Roja Española*, 2007, pág. 3.

[http://www.cruzroja.es/docs/2006_34_CN/SOCORROS_EMERGEN]

A nivel autonómico público, la primera experiencia surge en Euskadi que configuró los llamados Centros de Coordinación Operativa (Sos Deiak)³³², a través del número de teléfono 088. El Decreto que los creó, fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Estado, sentenciando³³³ el mencionado órgano jurisdiccional, a favor del Gobierno Vasco.

Esta sentencia resultó muy interesante, ya que de alguna manera, venía a re-definir el concepto y marco de la seguridad pública y de la Protección Civil. No obstante, el legislador no la tuvo mucho en cuenta ya que pese a su contenido, se promulgó la Ley de Protección Civil de 1985, que como era de esperar, a resultados del pronunciamiento del Alto Tribunal dos años antes, también fue recurrida por el Gobierno Vasco, logrando también un fallo a su favor en varios de sus artículos, lo que hizo necesarias ciertas matizaciones posteriores a través de la Norma Básica de Protección Civil, de 1992.

Posteriormente, como consecuencia de la aplicación de la Decisión Comunidad Económica Europea³³⁴, se comienza a implantar el Teléfono Único Europeo de Urgencias, a través de la marcación abreviada, uno, uno, dos, (1-1-2).

a) La aportación de la emergencia ordinaria para la extraordinaria.

A partir de comienzos de la década de los noventa, aparecen nuevas tendencias, en lo que se llamó “coordinación operativa” ya que fue tomando cuerpo la idea de que algo debía cambiar, lo que fue generando verdaderas crisis en los servicios convencionales de emergencias, concebidos hasta entonces, exclusivamente como dispositivo para actuar, únicamente en caso de emergencia excepcional.

En definitiva, se trata de considerar que la emergencia ordinaria permite solventar la emergencia extraordinaria, o lo que es lo mismo, que si estamos

³³² Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de Centros de Coordinación Operativa (Sos Deiak).

³³³ Sentencia número 123/1984, de 18 de diciembre.

³³⁴ Decisión 91/396, de la Comunidad Económica Europea, de 29 de julio.

bien preparados para responder adecuadamente a las necesidades de las emergencias ordinarias, mejor lo estaremos frente a las extraordinarias.

Coincido con ANITUA, en el sentido de que:

“Para que un sistema de atención de emergencia sea eficaz, la organización debe de mantener el pulso del día a día, no teniendo mucho sentido una organización desengrasada, sin práctica, solo dispuesta para intervenir en grandes siniestros que por su poca frecuencia no van a contar con personal entrenado y experimentado”³³⁵.

De esta manera, va apuntalándose el concepto de coordinación, desde un punto de vista operativo, engranado a través de los centros 1-1-2, de forma que en los servicios más modernos, en los que el nuevo concepto de Atención de Emergencias viene a complementar al de Protección Civil, cada vez es más el apoyo que se da a esta coordinación de las operaciones. Principalmente, los más avanzados en este aspecto han sido originalmente Catalunya, Euskadi y Canarias y posteriormente, Galicia, Valencia y Andalucía.

Cabe por lo tanto diferenciar entre, situaciones de emergencia extraordinaria, accidentes de múltiples víctimas y emergencia ordinaria. Esta clasificación se efectúa en función de los siguientes parámetros:

- a. Zona afectada por el incidente.
- b. Medios necesarios para combatir la situación.
- c. Capacidad de respuesta de los sistemas de seguridad pública existentes.

Por lo tanto, un determinado incidente, puede producir una situación considerada de diferente manera, según se aplique alguna de las variables mencionadas anteriormente, ya que un mismo incidente, en zonas geográficas distintas, puede producir más daños que en otras, e incluso,

³³⁵ ANITUA, P., *Manual de protección civil, op. cit.*, pág. 310.

aun produciendo el mismo daño, la capacidad de resolución que tiene el sistema de emergencia, ser diferente de unos lugares a otros.

Para demostrar esta afirmación reflexionemos en cómo es posible que en una determinada localización, en la que se produce un incidente con cerca de doscientos éxitus y un millar de heridos, no se generó “situación de catástrofe”, mientras que hay incidentes, en los que el número de víctimas es incluso inferior y en otros lugares, han sido considerados como catástrofe.

b) Coordinación operativa.

Europa regula la implantación de un único número para el acceso al sistema de emergencias y seguridad, a través de la marcación abreviada, uno, uno, dos, (1-1-2)³³⁶, en el año 1991³³⁷ mientras que el Estado Español reguló su uso en 1997³³⁸ a iniciativa del Ministerio de Fomento y al margen del Ministerio del Interior.

Ha existido incoherencia en la asignación de números por franjas o tipos de servicios. Además, el ámbito geográfico ha sido diferente en todo el País, e incluso en la misma provincia. Así por ejemplo, el 080, ha estado operativo en algunas ciudades para llamada a Bomberos, pero no en el ámbito provincial que, o bien no existía, o en algunas provincias era el 085.

En España había una tradición de coexistencia de múltiples números de teléfono para el acceso a los servicios de seguridad, tanto de marcación abreviada, tipo 0XY (cero, equis, y) como de nueve cifras.

³³⁶ Signatura que debe pronunciarse como uno, uno, dos y no ciento doce, para facilitar su conocimiento entre niños que numeren solo hasta el diez y pacientes mayores con dificultades numéricas o dislépsicas.

³³⁷ Decisión del Consejo 91/396/CEE, de 29 de julio de 1991, relativa a la creación de un número de llamada de urgencia único europeo.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991D0396:ES:NOT>]

³³⁸ Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, de acceso mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de urgencias y emergencias, a través del número de teléfono 1-1-2. [<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-14058>] El autor de la tesis participó en su elaboración.

Solo de marcación abreviada, se contabilizan los siguientes:

TABLA 4: NÚMEROS DE TELEFONO DE URGENCIA DE MARCACION ABREVIADA EN ESPAÑA			
(Fuente propia. Actualizado Julio 2013)			
SERVICIO	NÚMERO	CUERPO/ORGANIZACION	AMBITO
Leyenda: Estado: todo el territorio peninsular e insular de España. Local: cobertura municipal. Provincial: Cobertura provincial. Comunidad: Cobertura en la Comunidad Autónoma			
GENERAL	1-1-2	Gobierno de la Comunidad Autónoma	Comunidad. Implantado en todas.
	1006 (antes 006)	En desuso. Derivados al 1-1-2	
	088		
POLICIA	091	Nacional de Policía	Estado
	092	Policía Local	Local
	062	Guardia Civil	Estado
BOMBEROS	080	Bomberos municipales	Local
	085	Bomberos provinciales o de Comunidad Autónoma	Provincial/Comunidad
EMERGEN. SANITARIAS	061	Gobierno de la Comunidad Autónoma	Comunidad. Implantado en todas.
OTROS	011	Información de tráfico	Euskadi

Esta proliferación de números de teléfono de urgencias, fue produciendo una desorientación en la población, que no sabía dónde llamar en caso de una emergencia y de ahí, la buena acogida que ha tenido en España el 1-1-2, implantándose a imagen y semejanza de su homónimo en Estados Unidos, el 9-1-1.

Alguna Comunidad Autónoma, como por ejemplo Canarias³³⁹ ha regulado los números de teléfono de urgencias para intentar limitar su proliferación.

Como ya hemos comentado, el 1-1-2 en España comienza a implantarse a partir de 1997, año en que se puso en servicio el de las islas Baleares. En enero de 1998, entró en servicio Madrid-112.

³³⁹ Orden de 11 de septiembre de 2000, de la Consejería de Presidencia, por la que se determinan los números de Teléfono de Urgencia de Interés General, dependientes de las Administraciones Públicas Canarias. <http://www.gobiernodecanarias.org/libroazul/pdf/35508.pdf>

El 30 de Mayo³⁴⁰ de 1998, comenzó a funcionar el 1-1-2 de Canarias³⁴¹, con un innovador sistema de coordinación, en el que se incorporaban en la misma sala operativa, operadores de los servicios de Policía (Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil, la Policía Local), de Bomberos y de Urgencias Sanitarias, de forma que en la misma sala operativa se coordinaban las acciones de todos estos Cuerpos.

Posteriormente, y con desigual temporalidad y características, se han ido implantando en todas las Comunidades Autónomas La última en el año 2002. No obstante, puede afirmarse que la que mantiene actualmente un modelo más innovador es Catalunya, con la construcción del centro de emergencias 112 CAT, en un nuevo edificio de más de 15.000 m² ubicado en Reus (Tarragona)³⁴² en el cual conviven de forma similar al modelo de Canarias, los Bomberos de la Generalitat, la Policía Autónoma (Mossos d'esquadra) y el sistema de Emergencias Médicas.

Aunque actualmente el 1-1-2, se encuentra operativo en todo España, el grado de implicación, respuesta y coordinación de recursos es muy variado de unas Comunidades Autónomas a otras.

Han sido necesarios más de diez años, desde la aprobación de la Decisión Europea, para que estuviera implantado este servicio en toda España. Esto ha sido debido, no tanto a una falta de sensibilidad en la población, que la había, y necesidad, que también, sino a la dificultad intrínseca que conlleva acometer acciones claves que afectan a los pilares de la seguridad pública.

Este servicio de teléfono único de urgencias, se encuentra regulado por la Administración General del Estado, en el ámbito de la tecnología, no en vano fue el Ministerio de Fomento el que lo impulsó, pero es el área de la seguridad y más concretamente el de Protección Civil, la que se ha venido

³⁴⁰ El 30 de Mayo, se celebra el Día de la Comunidad Autónoma de Canarias.
[<http://www.gobiernodecanarias.org/presidencia/diadecanarias/2013/index.html>]

³⁴¹ Como desarrollo del Plan de Seguridad Canario.

³⁴² Inaugurado en Noviembre de 2010, siendo miembro del Consejo Rector el autor de la tesis.

ocupando de él, desde su creación. Con el paso del tiempo, se ha ido imponiendo la operativa sobre la tecnología y actualmente suele ser tema constante a tratar en la Comisión Nacional de Protección Civil.

Se trata de un teléfono que permite el acceso del público al Sistema de Seguridad, es por lo tanto su puerta de entrada. Puerta, que no es única, ya que este teléfono 1-1-2 puede y de hecho convive, con otros números de urgencia, aunque cada vez en menor medida estadística.

Es un instrumento de fácil utilización, bajo la tutela pública, de ámbito europeo, de funcionamiento permanente y permite que, estando donde se esté, se pueda pedir ayuda.

El 5 de julio de 2011, el Parlamento Europeo, aprobó una Resolución³⁴³ sobre el servicio universal y el número de urgencia 112. En dicha Resolución se hacía hincapié en la necesidad de realizar mayores esfuerzos para aplicar y promover el 112, y se pedía a la Comisión que tomara una serie de medidas específicas con arreglo a la Directiva que lo regula, concretamente:

“(...) Destaca que el número europeo de urgencia 112 puede salvar vidas y aumenta la protección de los ciudadanos de la UE, sirviendo como un sistema de apoyo importante para los ciudadanos y consumidores del mercado interior; subraya la importancia de asegurar un funcionamiento correcto del número 112 en toda la Unión; considera que la Comisión debería garantizar que todos los segmentos de la sociedad tengan acceso a este servicio, incluidas las personas con discapacidad (problemas de audición, trastornos del habla, etc.) y otros grupos vulnerables;

Lamenta, sin embargo, que el número europeo de urgencia 112 aún esté lejos de desarrollar todo su potencial; considera, por tanto, que aún deben tomarse medidas básicas para que los ciudadanos lo conozcan, así como para abordar otros problemas tecnológicos y de coordinación;

Señala que, según una encuesta de Eurobarómetro publicada en febrero de 2011, solo el 26 % de los ciudadanos de la UE puede indicar espontáneamente el número 112 como número de los servicios de urgencia en la UE, y que el 58 % de los ciudadanos de la UE sigue discrepando de la afirmación según la cual los habitantes de su país están debidamente

³⁴³ Resolución del 5 de julio de 2011. Acceso en: P7_TA(2011)0306). Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0306+0+DOC+XML+V0//ES>

informados sobre la existencia del número de urgencia 112 ;

Insta a la Comisión Europea y a los Estados miembros a que redoblen conjuntamente sus esfuerzos por aumentar el conocimiento público de la existencia y el uso del número 112, concretamente mediante el desarrollo de una estrategia de información amplia y focalizada que aborde las preocupaciones y dudas de los ciudadanos sobre la funcionalidad del sistema;

Pide a todos los Estados miembros que garanticen que el número 112 figure de forma destacada en todos los vehículos de emergencia, incluidos los de la Policía, las ambulancias, los vehículos de extinción de incendios y los vehículos de otros servicios;

Indica, no obstante, que los Estados miembros disponen asimismo de otros números de emergencia desde hace tiempo, y subraya que, cuando prevean mantener esos números nacionales, conviene que procuren no sembrar dudas o confusiones sobre qué número hay que marcar;

Pide a los Estados miembros y a la Comisión, dado que ya se cuenta con la tecnología para ello, que promuevan el establecimiento de un «sistema 112 a la inversa», es decir, un sistema a nivel de la UE, universal, multilingüe, accesible, simplificado e interconectado de manera eficiente para alertar a los ciudadanos en caso de emergencias y desastres de todo tipo graves, inminentes o en gestación, tanto de carácter natural como provocados por el hombre; considera que este sistema debe ser aplicado sin afectar a la intimidad y en combinación con una información adecuada y campañas de formación para los ciudadanos (...).

c) Centro Coordinador.

Pero este servicio, que aporta un valor en sí mismo, como es el acceso fácil al Sistema, quedaría cojo si no fuera más allá, por lo que surge su evolución y aportación como Centro Coordinador encargado de regular y optimizar recursos.

Aprovechando la tecnología existente con el 1-1-2 y su equipo humano, se impone constituir, un espacio físico común, donde los diferentes agentes de los servicios de Policía, Bomberos, Sanitarios³⁴⁴ y Protección Civil, comparten tecnología y saber hacer, para lograr una eficiencia a través de la coordinación de recursos. Es un “juntos pero no revueltos”.

³⁴⁴ Vid. FERRANDIZ, S., *Asistencia de emergencias en Catalunya y respuesta sanitaria al 112*, Mimeo, Barcelona, 1998.

Es por tanto este segundo valor, la coordinación, el que fundamentalmente da carácter al Sistema de Seguridad Pública, ya que teniendo garantizada la puerta de entrada, la coordinación de servicios es uno de los pilares de cualquier Sistema de Seguridad.

Con este formato, el primero en implantarse en España, fue el 1-1-2 de las islas Canarias, conviviendo en sus Salas Operativas profesionales de diferentes Cuerpos, tantos de Sanidad, Policía, Como Bomberos.

d) Ámbito de responsabilidad.

En el ámbito de responsabilidad de este servicio, radica una buena parte de su éxito, pero es también lo que genera más diferencias de criterio entre los servicios intervenientes. De hecho, es lo que está imposibilitando su impulso definitivo.

En nuestra opinión, el 1-1-2 debe ser un servicio de tipo “*marca blanca*”, es decir, no implicado con ninguno de los intervenientes, ni con la Policía, ni Bomberos, ni sanidad. Debe ser un servicio profesional, especializado en el despacho y control de llamadas y servicios de seguridad y emergencias. Debe disponer de operadores y gestores específicos y con formación y acreditación en materia de optimización y coordinación de recursos.

Se trata por tanto de una singularidad más en los servicios de seguridad pública, que ha aparecido, fruto de la evolución tecnológica y que nos permite ofrecer un servicio de más calidad a los ciudadanos y visitantes.

Este servicio debe también respetar las particularidades y protocolos de los intervenientes, y por lo tanto, no entrar a valorar cómo éstos efectúan sus servicios específicos, de los que son verdaderos especialistas y responsables, sino lograr una “casa común” en donde todos se sientan cómodos.

Coincidimos plenamente con FERRANDIZ en el sentido de que,

(...) “la respuesta sanitaria al 112 está dentro de un modelo más amplio que es el de asistencia de emergencias. (...) Esta actitud aporta concreción y coherencia y en definitiva ahorros de tiempo ya que cada paso será sólido y definitivo”³⁴⁵

e) Coordinación de servicios.

Se trata por tanto, de no competir con ningún interviniente, ya que el 1-1-2 no interviene directamente sobre la emergencia, sino sobre su coordinación, sobre la coordinación de los intervinientes, es un instrumento al servicio de todos ellos, no de uno en particular.

Con el nacimiento del 1-1-2 surgieron importantes diferencias entre los diferentes operadores³⁴⁶ que actuaban en la emergencia, especialmente en el ámbito de la gestión de la urgencia sanitaria ya que fue identificado como una amenaza³⁴⁷.

Debe diferenciarse con claridad entre, la prestación del servicio de Policía, la de los Bomberos y la de Emergencias Sanitarias (atención prehospitalaria urgente), con la de recibir llamadas en demanda de auxilio y la coordinación de los servicios operativos. Esta coordinación es el principal valor que puede aportar el 1-1-2 al Sistema de Seguridad, el envío de los recursos más adecuados al tipo de incidente, evitar la duplicidad y conocer la operatividad de estos, así como, el tiempo de resolución de los incidentes.

La coordinación debe darse, por lo tanto, en base a protocolos operativos consensuados, que permitan determinar quién y cuándo va a actuar en un incidente tipo. Debe efectuarse una planificación previa entre iguales, entre intervinientes en los que ninguno está por encima o debajo de otro, sino que

³⁴⁵ FERRANDIZ, S., *Asistencia de emergencias en Catalunya y respuesta sanitaria al 112*, Mimeo, Barcelona, 1998. En este trabajo el Dr. Ferrandiz, abunda en la integración del sistema de atención de emergencias médicas en el 112.

³⁴⁶ Policía, Bomberos, Emergencias Sanitarias y transporte sanitario.

³⁴⁷ ISTURITZ, J. J., “La gestión de la urgencia y emergencia sanitaria”, en: *Las Emergencias Sanitarias en Canarias: Sistema y régimen jurídico*, Litografía Romero, Las Palmas de Gran Canaria, 2004, pág. 245 y ss.

cada uno participa prestando su servicio al lado del otro³⁴⁸ en la resolución del incidente. El centro coordinador se limita a ejecutar aquellos protocolos que los intervenientes, con esa planificación previa, hayan acordado para cada tipo de incidente.

Desde este punto de vista, el servicio de coordinación, no debe depender de ninguno de los intervenientes. Es más, en la situación actual en la que se encuentra Protección Civil, donde existe una confusión entre si su papel es de planificador, pero simultáneamente actúa como interveniente, se podrían producir interferencias y conflictos de intereses en la gestión del centro coordinador, en el caso de que la gestión de éste fuera realizado por uno de los intervenientes.

No obstante, al actuar el Centro Coordinador, como Centro de Coordinación Operativa (CECOP) previsto en la Ley de Protección Civil, en caso de activación del Plan de Emergencias, deberá actuar a las órdenes de la autoridad de Protección Civil por ser claramente el órgano competente en estas situaciones.

f) La coordinación como instrumento de mejora de la eficacia.

No hay que olvidar que en definitiva lo que pretendemos es mejorar la eficacia de los servicios de Atención de Emergencias al menor coste, es decir, ser más eficientes, evitando duplicidades, compartiendo información clave, optimizando recursos. En definitiva, trabajando como sistema.

Para ello es preciso utilizar cauces interpuestos que, además de lograr nuestro objetivo permitan alcanzar otros que nos hagan optimizar recursos.

Pero para lograr la coordinación, lo primero es conocerse. Conocerse es un elemento imprescindible, sin él, en términos generales, no es posible una coordinación y la experiencia nos dice que incluso los mandos que operan

³⁴⁸ Vid. BALLBE, M., MARTINEZ, R., *Soberanía dual y constitución integradora... ”, op. cit.*

en una misma zona, no siempre se conocen, ya que en muchos casos, no se han visto físicamente nunca, habrán podido hablar por teléfono incluso, pero el conocimiento personal, el trabajo codo con codo habitual favorece la coordinación.

Es preciso tener en cuenta que, aunque tratamos con organizaciones jerarquizadas, no quiere eso decir que siempre se cumplan las órdenes en los términos en los que se desea, ya que por encima de la jerarquía está la condición humana, y ésta tiende a crear estructuras de comportamientos estancos que dificultan la coordinación.

2.4.3 El enfoque empírico.

Desde un punto de vista empírico, es difícil disponer de datos de actividad a nivel nacional por las siguientes razones:

- Es un sector relativamente nuevo dado que profesionalmente no llega a dos décadas.
- Su desarrollo científico es muy escaso.
- La trasferencia de la sanidad a las comunidades autónomas no ha llevado emparejado un liderazgo del Estado al menos en aspectos comunes a todo el territorio nacional, como sería la acreditación, el control de calidad o la estandarización de recursos y/o protocolos.
- El liderazgo de los servicios de Bomberos es de carácter local, de forma que se dificulta la obtención de datos de manera centralizada.

Ello supone que en este ámbito se carece de datos oficiales globales a nivel nacional.

No obstante, en los últimos años se han efectuado dos trabajos de investigación muy importantes, como son: por una parte, el estudio sobre “Los servicios de emergencia y urgencias médicas en España”³⁴⁹ efectuado

³⁴⁹ BARROETA, J., ISTURITZ J. J., *Los servicios de emergencia y urgencias..., op. cit.*

en 2010, y por otra, la “Estadística Nacional de los servicios de Bomberos³⁵⁰”, efectuada en 2013. Ambas, junto con el trabajo de campo de esta tesis, nos servirán en la **Parte 5** para caracterizar un nuevo modelo organizacional de este sector.

2.5.- MARCO TEORICO DE LA FUNCION DIRECTIVA PÚBLICA.

2.5.1 Liderazgo y emprendeduría.

Para analizar el liderazgo y emprendeduría en los servicios de Atención de Emergencias, comenzaremos atendiendo a las “anclas de carrera”³⁵¹, que son aquellos aspectos que toda persona, también el líder, considera tan crítico que no está dispuesto a renunciar, y al igual que un barco, cuando se echa el ancla al fondo, este circunvala alrededor de estos valores.

Si bien normalmente tenemos entre 5 y 8 “anclas de carrera”, de las cuales muchas son comunes para todas las personas, como por ejemplo, la familia y la libertad, hay otros específicos para diferentes colectivos profesionales. En nuestro caso, en los servicios de Atención de Emergencias, suelen primar también las siguientes: el servicio a los demás, el ejercicio físico, el sentimiento de pertenencia a un cuerpo, etc.

En el caso del liderazgo, éste “yo directivo” es el que hay que ajustar al proyecto u organización para evitar disonancias significativas entre ellos. De ahí, cobra un papel importantísimo, tanto el líder de estos servicios, como

³⁵⁰ LARREA, J., *Estadística nacional de servicios de Bomberos...*”, op. cit.

³⁵¹ Mencionado por el Prof. Francisco Loscos. ESADE Barcelona (2011). El término ‘Anclas de carrera’ hace referencia a una estrategia diseñada por el profesor de la MIT Sloan School of Management, Edgar Schein. Este reconocido investigador en las áreas de cultura organizacional, desarrollo de la organización, procesos de consulta y dinámicas de la carrera, desarrolló un sistema de preguntas que permite conocer cuál es su ancla de carrera, motivando de esta forma la reflexión encaminada al fortalecimiento de actitudes y aptitudes.

[http://www.culturaemedellin.gov.co/sites/CulturaE/quiero-emprender/Páginas/Anclas_carrera.aspx]

que el proyecto sea coherente y útil, así como, el compromiso que quiere alcanzar con el mismo.

Aparecen por tanto varios elementos esenciales en el directivo. A saber:

- La utopía, como línea del horizonte que nos orienta y nunca es capaz de alcanzarse.
- La innovación como rasgo directivo por el cual lo que se hace se puede hacer mejor.
- La creatividad, como rasgo directivo por el cual lo que hago puede impactar más.
- El estado emocional desde una perspectiva profesional.
- Gestionarse a sí mismo, encontrar tu lugar y estar donde realmente quiere estar.
- “Hacer-hacer” de forma que hacemos que hagan, muy en línea del concepto de líder resonante³⁵².

Los tipos de liderazgo, están orientados a las diferentes formas de procesos ante los que el líder se enfrenta. Así, estos se clasifican³⁵³ en: problemas simples, complicados y complejos, de acuerdo a dos variables: por un lado, el nivel del consenso en el grupo, y por otro, el nivel de incertidumbre de un problema o decisión.

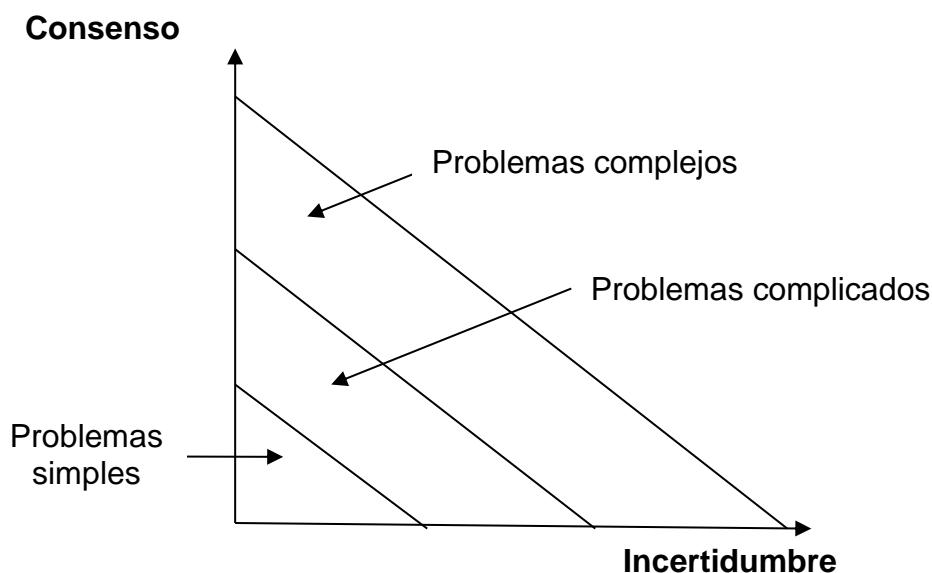
³⁵² GOLEMAN, D., *El líder resonante crea más*, Plaza y Janes, Barcelona, 2002, pág. 49 y ss. [Líder resonante: Clase de liderazgo que hace que el líder genere nuevos líderes]. Este libro supuso un importante hallazgo para este doctorando y su cultura me fue descubierta por Don Jordi Pla Gómez, experto consultor en gestión de personas y desarrollo organizacional, de Barcelona.

El Dr. Daniel Goleman es un psicólogo estadounidense. Adquirió fama mundial a partir de la publicación de su libro Inteligencia emocional). Trabajó como redactor de la sección de ciencias de la conducta y del cerebro del periódico The New York Times. Profesor de psicología en la Universidad de Harvard.

³⁵³ GUILFORD y ZIMMERMAN. *Inventario de personalidad para selección de directivos*. Son dos autores expertos en Psicología, que desarrollaron este test muy utilizado actualmente en selección y desarrollo directivo.

<http://bitacoras.com/anotaciones/el-inventario-de-temperamento-de-guilford-y-zimmerman-en-seleccion-de-personal/5452344/>

En el esquema siguiente, se exponen en el eje de abscisas, la incertidumbre que genera un determinado problema, y en el de ordenadas, el consenso existente para su resolución. En base a ello, se establecen las tres áreas mencionadas con anterioridad.



Ante estos problemas complejos y con la situación actual de crisis económica, hace que muchos de los directivos públicos se acomoden, dejen de lado sus expectativas profesionales y olviden promocionar sus principales anclas de carrera, eliminando la acción emprendedora clave para el directivo de cualquier sector, también del público.

Para BALLBE, esta recesión económica tiene un componente cognitivo muy importante de forma que considera que existe una:

“Recesión mental que impide superar la crisis económica, de forma que cada vez toma más fuerza una élite destructiva eliminando la acción de la

clase emprendedora, deprimiéndolos y haciendo perder la esperanza, la ilusión y la capacidad de crear".³⁵⁴

La gestión pública supone abordar problemas complejos pero con imaginación y mente abierta. La “crisis económica” es una oportunidad para hacer reingeniería de diseño, volver a repensar lo que hacemos, cómo y para qué, y sobre todo, eliminar aquellos elementos que no aportan valor al proceso de producción del servicio y abordar una labor emprendedora con “espíritu animal”³⁵⁵.

Es preciso mantenerse atento a los momentos de crisis en los que puede aparecer la paralización por aplicación del “principio de precaución”³⁵⁶. Para SUNSTEIN, este principio,

“(...) es una forma cruda, y a veces, perversa de promover objetivos deseables, y que si se considera que tiene algún valor, es paralizador, y por tanto, no es en absoluto útil”³⁵⁷.

Tenemos por tanto que aplicar las técnicas y conceptos de GOLEMAN implantando un “liderazgo resonante” que permita que,

“Los líderes emocionalmente inteligentes alienten a sus subordinados cierto grado de bienestar que les lleva a compartir sus ideas, aprender los unos de los otros, asumir decisiones grupales y permitir en suma, que las cosas funcionen. El vínculo emocional que se establece en tal caso, permite que los integrantes del grupo permanezcan centrados en su actividad aun en medio del cambio y la incertidumbre. (...)

Cuando por el contrario el líder carece de resonancia, sus subordinados se “limitan” a llevar a cabo su tarea sin dar lo mejor de sí mismos. Y es que, a

³⁵⁴ BALLBE, M. *Diario de Negocio*. 29 de abril de 2011.

[<http://www.uab.cat/servlet/BlobServer?blobtable=Document&blobcol=urldocument&blobheader=application/pdf&blobkey=id&blobwhere=1345646865480&blobnocache=true>]

³⁵⁵ Espíritu animal entendido como fuerza vital definido por AKERLOF, G., SHILLER, R., *Animal spirits: como influye la psicología humana en la economía*, Gestión 2000, Barcelona, 2009, pág. 21.

³⁵⁶ SUNSTEIN, C., *Las leyes del miedo –más allá del principio de precaución*, Madrid, 2009, pág. 43. Cass R. Sunstein, es un abogado norteamericano y profesor universitario dedicado principalmente al estudio del derecho constitucional, derecho administrativo, derecho ambiental y de la economía conductual. Actualmente se desempeña como Director de la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA) en la administración Obama y como Profesor en la Escuela de Derecho en Harvard.

³⁵⁷ SUNSTEIN, C., *Las leyes del miedo*, op. cit., pág. 53.

falta de la adecuada dosis de “corazón”, el líder puede saber “mandar” (...) pero ignorar, no obstante, el modo de “dirigir”³⁵⁸.

Para VERDE³⁵⁹, las características del nuevo líder deben ser las siguientes³⁶⁰:

- “Sentir pasión por lo que hace.
- Asumir riesgo, sin temor al fracaso.
- Devolver a la sociedad lo recibido a lo largo de la vida”.

Sus valores son: carisma, empatía, responsabilidad, seriedad, honestidad, humildad, confianza, comunicación, compromiso con la sociedad, actitud positiva, innovación e intuición.

Pero debe complementarse con su propia visión y juicio personal tal y como nos recuerda COASE:

“Esta separación de la economía y la economía real ha causado un daño significativo, tanto a la comunidad empresarial como a la disciplina académica. Como la economía ofrece poco en términos prácticos, gerentes y emprendedores dependen de su propia visión de negocios, juicio personal y reglas generales en la toma de decisiones. En tiempos de crisis, cuando los líderes de negocios pierden su autoconfianza, con frecuencia miran hacia el poder político para llenar el vacío. Cada vez más, el Gobierno es visto como la mejor solución para los problemas económicos difíciles, desde la innovación hasta el empleo”³⁶¹.

El liderazgo y la emprendeduría van muy unidos a la “clase creativa” de FLORIDA, de forma que:

“Las personas creativas tienen en común un intenso deseo de que las organizaciones y los entornos les permitan desarrollar su creatividad, valoren sus capacidades, les permitan desafíos, dispongan de mecanismos

³⁵⁸ GOLEMAN, *El líder resonante crea más*, op. cit., pág. 51.

³⁵⁹ Juan Verde, es asesor de Comercio Exterior y Sostenibilidad del presidente estadounidense, Barak Obama. Fue nombrado subsecretario adjunto para Europa y Eurasia del Departamento de Comercio del Gobierno. Nació en Telde, en las islas Canarias.

³⁶⁰ VERDE, J., *Soñar es poder*, Aguilar, Madrid, 2013.

³⁶¹ COASE, R., “Salvar la economía de los economistas”, en: *El colombiano*, Antioquia (Colombia), 2012. Disponible en:

http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/S/salvar_la_economia_de_los_economistas/salvar_la_economia_de_los_economistas.asp

para movilizar recursos en torno a sus ideas y sean receptivos tanto ante los pequeños cambios como ante la gran idea ocasional”³⁶².

2.5.2 Binomio gobernanza-gestión.

En los últimos años, ha sido tema de discusión en los foros profesionales, la conveniencia de que los directivos de los servicios de emergencia sean conocedores de la gestión, con una alta capacidad de liderazgo y habilidades directivas claras, y en esencia, se ha enfatizado la necesidad de que sean profesionales, lo que entre otras cosas significa que, atendiendo a la particularidad de esta materia, procedan del propio sector de la seguridad y emergencias. En definitiva, es unánime que los directivos de emergencias deben tener un carácter eminentemente profesional.

Hasta ahora, el origen de los directores generales, gerentes y cargos similares encargados de la máxima gestión de los servicios de emergencias (médicas, Protección Civil y prevención, extinción de incendios y salvamentos) ha venido siendo eminentemente político.

Podemos afirmar que hoy nuestro sector está suficientemente maduro como para diferenciar los roles de “gobernanza”³⁶³ y los de “gestión”. Gobernar una organización significa asumir la alta dirección estratégica, la misión, visión y valores y encajarla en los compromisos programáticos de quien en ese momento goce de la confianza de los ciudadanos. En el sector privado, esa tarea la realizan los consejos de administración, mientras que en el sector público, normalmente la efectúa el Consejo de Gobierno y/o Consejero responsable de la materia, así como el consejo rector, en las organizaciones

³⁶² FLORIDA, R., *La clase creativa*, op. cit., pág. 83.

³⁶³ Gobernanza: Estudia todos los mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa de una organización, tanto empresarial como estatal o del tercer sector (ONGs). Busca comprender cómo queda determinada la conducta de las instituciones por todo el variado conjunto de agentes y reglas que influyen sobre ella. Indica modo de gobierno de instituciones. Fuente: Instituto de Gobernanza empresaria y pública. <http://www.igep.org.ar/index.php/gobernanza/que-es-gobernanza>

donde las hay. Por otra parte, la gestión requiere aptitudes y actitudes de capacitación, de habilidades directivas y de liderazgo, capacidades de seguimiento de objetivos, control de gestión, cuadro de mandos, indicadores de evaluación, que permiten una mejor eficiencia en la organización. Estamos ante dos funciones diferentes pero complementarias entre sí.

En el ámbito de la gestión pública, no debe olvidarse que la autoridad es la depositaria de ese título por parte de todos los ciudadanos que la ejercitan a través de su voto, y por lo tanto, nos debemos a ella. Pero tampoco, desde la responsabilidad política debe olvidarse que el ciudadano les elige para que los servicios públicos sean los mejores, y por lo tanto, los políticos también están obligados socialmente, cada vez más, a que la gestión de estos servicios sea más eficiente, para lo cual deben seleccionar a los mejores profesionales, en base a indicadores exclusivamente profesionales.

Cuando se ejerce esta actividad profesionalmente, gestionando el “ambiente cambiante”³⁶⁴, ofrecemos a nuestro dirigente político, nuestro mejor saber, lealtad y eficacia. No podemos ofrecerle ni más, ni menos.

Como gestores, estamos capacitados para dirigir servicios públicos y además conocemos con profundidad nuestro sector. Hay muchos profesionales capaces de liderar los procesos de cambio que necesitamos, las eficiencias en el sistema y la dirección de los equipos humanos, solo hay que buscarlos y reclutar a esos gestores. Podemos afirmar que existen, pero hay que darles la oportunidad de actuar, darles confianza y capacidad de decisión. El nuevo Estatuto Básico del Empleado Público ya prevé la publicidad en los procedimientos de selección de directivos, de forma que podemos utilizar estos criterios para que nos ayuden a desterrar la

³⁶⁴ FRENCH, W., et. al., *Desarrollo organizacional*, Editorial Perason, 1995, pág. 355 y ss. Wendell L. French, es un experto de la Universidad de Washington en desarrollo organizacional, disciplina que surge a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, como una estrategia singular para mejorar la organización. Este surgimiento está basado en los descubrimientos de la dinámica de grupo y en la teoría y la práctica relacionadas con el cambio planificado para la mejora de las organizaciones.

tradicional endogamia y seguro que aparecerán nuevos gestores verdaderamente capaces.

En los últimos años, ya vienen produciéndose en nuestro entorno ejemplos de direcciones profesionales de forma que cada vez son más y debemos congratularnos por ello. Ha habido experiencias de este tipo en Canarias, Galicia, Catalunya y el último, en Euskadi.

Los que llevamos en el sector algunos años, debemos sentirnos orgullosos por este tipo de selección, pero también debemos abundar en el sentimiento de responsabilidad que esto debe producirnos. Algo parece estar cambiando, es cierto, estamos ganando la confianza de nuestros políticos y cada vez son más los que recurren a empresas “cazatalentos” o a selecciones externas para reclutar a sus directivos con criterios profesionales. Ahora es nuestro tiempo, tiempo de responder bien a estas oportunidades y demostrar que somos capaces y que aquello que hemos ido pidiendo durante décadas en los congresos, jornadas y foros de opinión, sea una realidad más extendida.

No obstante, una vez que un servicio ya está puesto en marcha, parece que “cualquiera” es capaz de dirigirlo, sin una mínima capacitación profesional en gestión, ni liderazgo institucional, ni social. Por otra parte, “cuando el líder no sabe empatizar ni interpretar adecuadamente la emociones ajenas genera disonancia y trasmite innecesariamente mensajes perturbadores, en cuyo caso la atención del grupo se desvía de su misión y se centra en el malestar colectivo”³⁶⁵.

Cuando un político, a veces desoyendo a su partido, deposita su confianza en un profesional –bien seleccionando un directivo, o buscando en el sector a aquel más adecuado al puesto- merece un reconocimiento por su valentía al modificar la tendencia habitual de elegir para un cargo de gestión a una

³⁶⁵ GOLEMAN, G. *El líder resonante crea más*, op. cit., pág. 49.

persona con perfil exclusivamente político, y además, demuestra una voluntad clara de hacer bien las cosas, un deseo de servir de verdad a los ciudadanos que le han votado.

Por todo ello, este es el actual reto: profesionalizar la gestión y ser leales, profesionales y sabiendo “gestionar el equilibrio”³⁶⁶.

Decálogo para la diferenciación entre Gobernanza y gestión: visión del gestor.

La gestión de servicios de emergencia, no es muy diferente a la de un servicio en términos generales, pero la misión de este tipo de servicios si es muy específica y el perfil de sus empleados tiene una serie de particularidades que le hacen muy singular y diferente a otros.

Para diferenciar claramente el ámbito de la gobernanza, del de la gestión directiva pública, hay que tener en cuenta una serie de orientaciones. A saber:

1. Se leal a tu jefe. No le digas lo que él quiere oír, sino lo que consideres profesionalmente defendible.
2. Recuerda que no te pagan por estar reunido ni hablando por teléfono, sino por ser creativo, innovador, colaborador y orientado a las soluciones.
3. No tomes decisiones precipitadas ni bajo presión. Tomate tu tiempo (al menos 24 horas). Decide que “no decides”.
4. Recuerda, si un problema tiene solución, aplícalo y desaparecerá el problema, y si no la tiene, no es problema. Piensa en las soluciones en términos de mejora, no en los problemas.
5. Dedica un día a la semana a las relaciones externas (propiedad, vacas sagradas, grupo de pares, etc.) y otro a ir a los servicios operativos, estate con tu gente, escúchales, entiéndeles. Se cercano.

³⁶⁶ HOOD, C. *El gobierno del riesgo*, op. cit., pág. 131 y ss.

6. ¡No te olvides nunca!. Las personas que trabajan en la operativa de servicios de emergencias “son distintas”. Cuando todos nos alejamos del incidente, ellos se acercan. Esto les hace ser diferentes.
7. Cuando no puedas decir la verdad, calla. No pierdas tu credibilidad, ellos, igual que tú, la necesitan.
8. Siempre en una rueda de prensa o intervención pública pon a tu lado al responsable técnico vistiendo de uniforme. Déjale que hable y sea él quien apunte tu intervención.
9. Mide lo que hacéis. Todo sistema es perfecto hasta que se audita. En este sector se mide poco. Analiza la secuencia de imágenes (video) no una imagen estática.
10. Ten ánimos, se líder resonante³⁶⁷, motiva a tu gente, abúrrete algún día, no olvides a la familia, atiende a tus colaboradores y recuerda “poner las piedras grandes primero, las pequeñas posteriormente encontraran su lugar”.

2.6.- GESTION PUBLICA VERSUS GESTION PRIVADA.

Parece que la gestión de los sectores públicos y privado son cada vez más divergentes, pero no es así. Históricamente, las fórmulas de gestión en el sector privado han venido siendo más innovadoras y punteras. El sector público hace varios años venía considerando a la administración como “centros de gasto” en vez de verdaderas organizaciones de gestión de servicios públicos.

Es curioso que, pese a que, por ejemplo, un jefe de servicio de un hospital de agudos de carácter medio, gestione un presupuesto mayor que muchas empresas privadas de nivel medio, no se le exijan indicadores, ni capacitación, ni resultados en términos de gestión.

³⁶⁷ GOLEMAN, G. *El líder resonante crea más, op. cit.*, pág. 127.

Si bien, no es objeto de esta tesis un estudio o planteamiento sobre el binomio gestión pública-gestión privada, esto no impide manifestar que la gestión eficiente de un servicio público, no está reñida con utilizar técnicas de gestión eficientes, habitualmente utilizadas y muy experimentadas en el sector privado, siempre que se garanticen los siguientes aspectos:

- a) Que la titularidad del servicio siga siendo pública y por tanto la autoridad, también pública.
- b) Que el sector público garantice:
 - El establecimiento de requisitos, principios y características generales de la prestación.
 - La acreditación de los servicios prestadores.
 - El control de calidad.
 - La acreditación de la formación.
 - La aprobación de los procedimientos generales de actuación.
 - Los requisitos de los profesionales.
- c) La financiación sea pública, sin perjuicio de que pueda ser mixta con el sector privado, como por ejemplo, las compañías de seguros para los servicios de Bomberos y de Emergencias Médicas.

Las técnicas utilizadas habitualmente en el sector privado y que van siendo progresivamente incorporadas al público, son las siguientes técnicas:

- a) Planificación estratégica.
- b) Liderazgo organizacional resonante.
- c) Retribución variable en función de objetivos.
- d) Formulación de documentos de cumplimiento estratégico tipo, “pacto de gestión convenida” o similar.

Para IZU³⁶⁸, todo depende de cuál es el objetivo y porque no se está acertando en las personas idóneas para los puestos de dirección pública. Apuesta por la capacitación e independencia de los gestores públicos como factor de éxito.

³⁶⁸ IZU, M., “Por qué la gestión privada es más eficaz”, [en línea], en: *Diario de Navarra*, 2 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.noticiasdenavarra.com/2013/02/02/opinion/tribuna-abierta/porque-la-gestion-privada-es-mas-eficaz> [consultado 12 junio 2013]

Parte 3

**ANALISIS ORGANIZATIVO DE LOS SISTEMAS DE ATENCION DE
EMERGENCIAS EN ESPAÑA.**

PARTE 3: ANALISIS ORGANIZATIVO DE LOS SISTEMAS DE ATENCION DE EMERGENCIAS EN ESPAÑA.

Esta tercera parte, tiene por **objeto** efectuar un análisis descriptivo de la investigación efectuada en las diferentes Comunidades Autónomas del Estado Español, así como en algunos servicios de carácter singular con ámbito en todo el territorio nacional.

Se trata por tanto, de conocer con detalle los aspectos organizativos de los diferentes servicios de Atención de Emergencias que operan en España, su misión, estilo organizacional, equipo humano, actividad, estructura, presupuesto, etc. Para ello, se han diseñado un conjunto de indicadores en base a los cuales se efectúa la investigación. Se han analizado concretamente 141 indicadores para cada una de las 30 organizaciones estudiadas, lo que supone un total de **4.230 ítems analizados**.

En esta parte, se hace una descripción de la situación actual. En definitiva, cómo se encuentra el sector. Se van obteniendo diversos resultados parciales que nos van a ir permitiendo orientar el argumentario de la tesis para que, posteriormente, en base a estos indicadores, se exponga el modelo organizativo por el que se apuesta, en la [Parte 5](#) de este trabajo,.

3.1 METODOLOGIA PARA SU ESTUDIO.

3.1.1 Metodología y fuente de datos.

a) Factores:

Para abordar el objeto de estudio, se han tenido en cuenta los siguientes factores organizacionales:

- **Ámbito territorial**, dado que las organizaciones estudiadas tienen ámbitos diferentes y en algunos casos incluso superponibles, que responden a un estado asimétrico, como es España.
- **Ámbito funcional**, puesto que la actividad organizacional de los diferentes servicios/agencias o Cuerpos estudiados no son semejantes.
- **Marco teórico-jurídico-competencial**, en el que se desenvuelve cada organización.
- **Facilidad de obtención de la información**, ante la falta de un órgano administrativo a nivel nacional que aglutine la información.

b) Fuente de datos:

Para ello, se han utilizado tres grupos de datos, de dos fuentes diferentes. A saber:

b.1. Fuentes ajenas:

- a. Estadística Nacional de los Servicios de Bomberos³⁶⁹.
- b. Los servicios de emergencia y urgencias médicas extrahospitalarias en España³⁷⁰

Cuando se ha utilizado alguna de estas fuentes se especifica singularmente. En cualquier caso, la explotación de la información, su

³⁶⁹ LARREA, J., *Estadística nacional de los servicios de Bomberos*, op. cit., págs. 87 y ss.

³⁷⁰ BARROETA, J., ISTURITZ, J. J., *Los servicios de emergencias y urgencias...*, op. cit.

puesta en contexto, interpretación y análisis posterior, es obra del autor de la tesis.

b.2. Fuente propia: Se utilizó una técnica cualitativa de evaluación, usando como instrumento, una ficha específica diseñada por el autor de la tesis, que sirvió de instrumento para la toma de datos en las principales Comunidades Autónomas del Estado Español, así como algunos servicios singulares de la Administración General del Estado (AGE), y por tanto, con ámbito geográfico en todo el territorio nacional.

Estas fuentes, son significativas de la realidad actual ya que, por una parte las fuentes ajena describen cuantitativamente la situación a través de dos organizaciones independientes y con el suficiente rigor, y por otra, en la fuente de datos propia, hemos tenido en cuenta todas las Comunidades Autónomas y todas las organizaciones que prestan este tipo de servicios.

c) Técnica utilizada.

Para ello, se ha utilizado una “Técnica cualitativa de evaluación de organizaciones de Atención de Emergencias, para determinar su capacidad de respuesta ante las emergencias”, como instrumento para obtener información, sobre el comportamiento organizativo de una determinada organización y su capacidad de respuesta, ante las nuevas demandas de los ciudadanos, para la protección de la vida, en caso de situaciones de emergencia, tanto catastróficas, como no.

Obtenidos los datos, se analiza el fruto de la investigación mediante el análisis reflexivo del dato en sí mismo y su utilidad, habiéndose desecharlo aquellos que por la carencia de significancia, no son relevantes para el objeto de estudio.

3.1.2 Características de la ficha técnica.

Las características de la ficha realizada para la toma de datos, es la siguiente:

Tipo de investigación social	Cualitativa
Método de recogida de información	Encuesta
Tipo	Estructurada
Cantidad de ítem utilizados	141 de cada organización (4.230 en total)
Organizaciones estudiadas	El 95% de las existentes en España: 30 (14 de Emergencias Sanitarias, 14 de Bomberos y 2 de ámbito nacional)
Fecha de obtención de datos	Entre septiembre de 2010 y julio de 2012.
Modo de obtención	Telefónico e Internet.
Fuente, explotación e interpretación de datos	Fuente: trabajo de campos alumnos Universidad de Barcelona. Eplotación e interpretación: Propia

3.1.3 Contenido de la ficha de toma de datos.

La ficha para la toma de datos como fuente propia, es del tipo estructurada y se compone de un total de **141 indicadores**, agrupados por campos, de acuerdo a su función organizacional, de forma que permita ir realizando el trabajo de campo de la investigación de manera agrupada y secuencial.

El contenido de los campos e indicadores estudiados, es el siguiente:

	DENOMINACION DEL CAMPO	CANTIDAD DE INDICADORES ANALIZADOS	DESCRIPCION DE CONTENIDOS
1	Campos de carácter general	4	Contiene los datos identificativos sobre la organización del trabajo.
2	Campos relativos a la organización	12	Contiene los datos que identifican a la organización estudiada.
3	Campos sobre el modelo de gobernabilidad	23	Contiene los datos sobre la estrategia y los órganos de decisión de carácter estratégico.
4	Campos sobre el modelo de gestión	9	Contiene los datos relativos a la forma organizacional.

	DENOMINACION DEL CAMPO	CANTIDAD DE INDICADORES ANALIZADOS	DESCRIPCION DE CONTENIDOS
5	Campos sobre el modelo laboral	9	Contiene la información relativa a las relaciones del trabajo entre las personas.
6	Campos sobre el modelo operativo	10	Contiene la forma de acceso a la organización, sistema de control, etc.
7	Campos sobre la actividad	18	Contiene la información resumida que permita identificar la acción de la organización y su impacto en la sociedad.
8	Campos sobre la formación	10	Contiene la descripción de la competencia y acciones de carácter formativo tanto interno como externo.
9	Campos sobre el modelo de atención personalizada	8	Contiene la manera de cómo se dirige a los ciudadanos y atención a reclamaciones y reconocimientos.
10	Campos sobre la Innovación, desarrollo y programas subvencionados	6	Permite conocer el grado de impronta y gestión del conocimiento, su impulso y financiación externa de programas específicos.
11	Campos sobre la sostenibilidad y medio ambiente	5	Permite conocer las acciones o programas de los que se dispone para garantizar el límite al crecimiento desorganizado.
12	Campos de carácter económico	14	Permite conocer el marco financiero y económico de la organización.
13	Campos sobre el modelo de comunicación e imagen corporativa	13	Permite conocer el grado de ocupación y percepción sobre el servicio, reclamaciones y agradecimientos
TOTAL INDICADORES →		141	

Cada uno de los indicadores analizados se describe con detalle en el **anexo I.**

3.1.4 Ámbitos geográficos:

El trabajo de campo ha consistido en recoger información, aplicando las fichas anteriores, en los siguientes territorios:

a) En el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas.

Se han estudiado determinados servicios significativos de Atención de Emergencias y de prevención extinción de incendios y salvamentos y Protección Civil, ubicados en las diferentes las Comunidades Autónomas.

En total 30 servicios (14 sanitarios y 14 de Bomberos).

b) De ámbito nacional.

El trabajo de campo se ha efectuado analizando los servicios con ámbito en todo el territorio Español y que dependen de la Administración General del Estado, para ello se han tenido en cuenta los siguientes:

- Unidad Militar de Emergencias (UME)
- Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR)

3.1.5 Formulación de resultados:

Para describir el trabajo de campo, del total de los indicadores estudiados para cada organización, se han elegido aquellos que pueden ser más significativos para el objeto de estudio de esta tesis, desechando el resto.

Para cada indicador, se ha elaborado una tabla de datos en formato “hoja electrónica³⁷¹”, en la que, además de los datos en sí mismo, constan sus gráficos correspondientes.

³⁷¹ Se utilizó programa informático Microsoft Excel.

Para la mayoría de los casos se ha elegido como gráfico el diagrama de barras o de sectores ya que considero es el más descriptivo y sencillo.

Formulación de datos explotados:

Para cada indicador, la formulación de los datos consta de:

- a) **Objeto:** describe cual es el fin del indicador.
- b) **Variables:** describe cuales son las diferentes variables analizadas en el indicador.
- c) **Gráfico:** Diagrama obtenido directamente de la tabla de datos de cada indicador.
- d) Una **descripción** de los aspectos más destacados que resaltan en el gráfico.

Puede incluirse información adicional, que no estando incorporada al gráfico, si se ha obtenido en la investigación y que figura con más detalle en su anexo correspondiente.

Se finaliza en el [apartado 3.3.](#) con un resumen de los resultados más significativos y que de alguna manera van a orientar y condicionar el diseño y caracterización del modelo propuesto en la [Parte 5](#) de la tesis.

3.1.6 Guía para el análisis cualitativo organizacional

Mediante los indicadores diseñados con anterioridad, se genera una planilla a modo de guía, para la evaluación cualitativa de las organizaciones de Atención de Emergencias, de manera que tras su análisis y explotación de datos se puede ver si una organización es capaz de responder a las nuevas demandas de los usuarios y si su forma de gestión es adecuada para las expectativas actuales.

3.2. RESULTADOS DE LOS INDICADORES.

En este apartado, se efectúa un análisis pormenorizado de los resultados obtenidos a través de las fichas del trabajo de campo. No se citan aquellos indicadores, que si bien fueron obtenidos, analizados y estudiados, su resultado no fue significativo para el objeto de esta investigación.

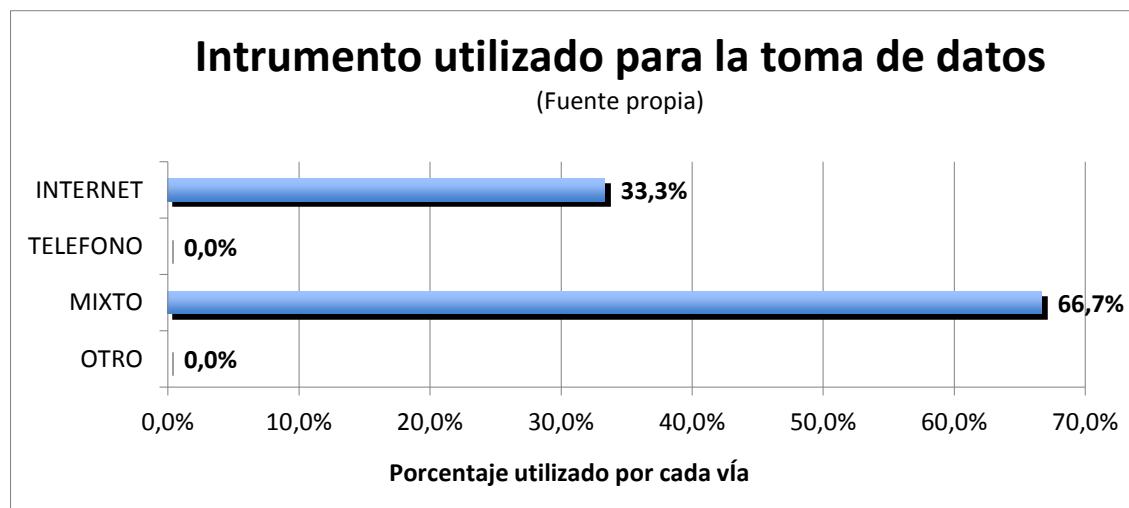
Cada uno de los indicadores que se citan en esta parte están soportados y pueden verse con detalle en las fichas recogidas en el **anexo II**.

3.2.1 Indicadores de carácter general.

Instrumento utilizado para la toma de datos.

Objeto: Conocer la fuente de información para cumplimentar la ficha de datos, pero también para poder determinar el grado de información disponible a través de Internet, y por lo tanto, su eficacia.

Variables: Internet. Teléfono. Mixto: cuando los datos son obtenidos mediante los dos citados anteriormente. Otro: cuando ha sido por un medio diferente a los anteriores, por ejemplo entrevista personal.



La **fuente de información** habitual y más accesible para la obtención de los datos de este trabajo han sido un mixto entre el acceso a la información a través de las página Web/Internet y simultáneamente con entrevistas telefónicas con responsables del organismo.

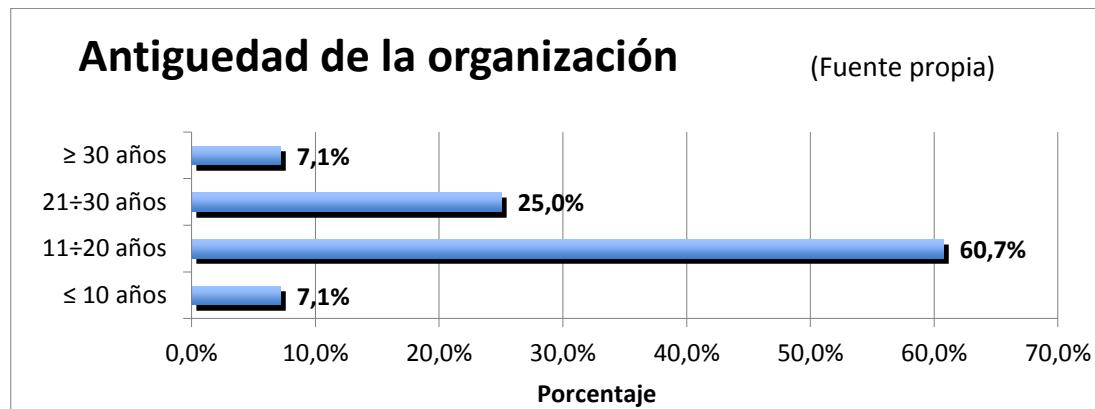
En un tercio de las organizaciones la información que figura en la Web, es suficiente para obtener datos sobre la organización.

3.2.2 Indicadores sobre la organización:

a) Antigüedad de la organización:

Objeto: Conocer los años de existencia y prestación del servicio de la organización.

Variables: Para mejor clasificación se han agrupado en bandas. Mayor o igual a 30 años de antigüedad. De 21 a 30. De 11 a 20. Menor o igual a 10 años.



La mayoría de las organizaciones del sector de Atención de Emergencias, es decir, Emergencias Médicas y Bomberos, tiene entre 11 y 20 años, es decir que se constituyeron en la década de los 90, entre 1992 y 2002.

No obstante, en la investigación detallada se ha puesto de manifiesto que las organizaciones de Bomberos tienen entre 21 y 30 años, es decir, que se

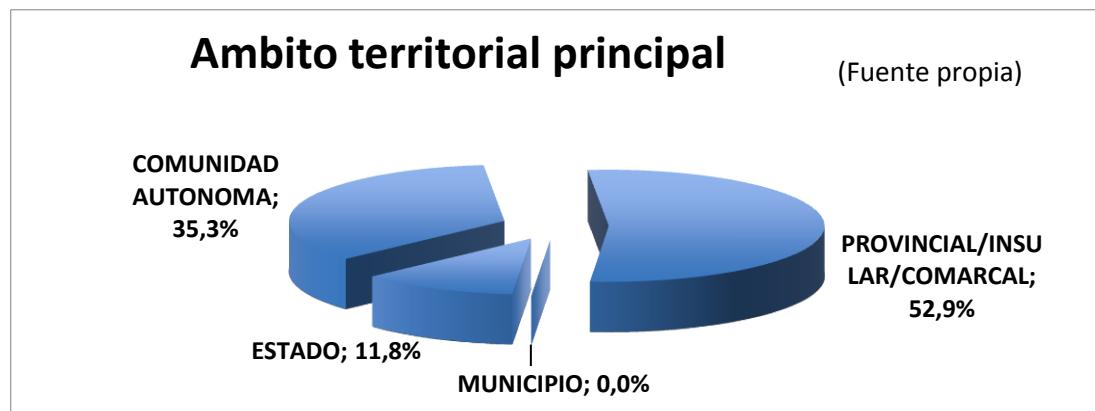
constituyeron en la década de los 80, entre 1982 y 1991. Aproximadamente, otro tercio se constituyeron en la década de los 90, entre 1992 y 2002.

Las organizaciones de Emergencias Sanitarias [médicas] surgen en la década de los 90, concretamente a partir del denominado informe Abril³⁷², principalmente a partir de 1993 en el que se constituyen organizaciones de urgencias sanitarias en Catalunya, Andalucía y Canarias.

b) Ámbito territorial.

Objeto: Conocer cuál es la cobertura que ofrece el servicio de Atención de Emergencias.

Variables: Comunidad Autónoma. Provincial, Insular o Comarcal. Estado si es de ámbito de todo España. Municipio, si es de ámbito de un Ayuntamiento.



En este indicador se ha eliminado la implantación de los servicios de Emergencias Médicas, limitando exclusivamente a los de extinción de incendios y salvamentos, ya que el ámbito de cobertura geográfica de todos³⁷³ los servicios de Emergencias Médicas son autonómico, al haberse

³⁷² Ver [apartado 2.1.2](#) de esta investigación.

³⁷³ Salvo el SAMUR del Ayuntamiento de Madrid que es de ámbito local. No obstante, en el momento de elaborarse esta tesis, esta organización está en fase de integración en el SUMMA 112 de ámbito autonómico.

descentralizado la ejecución de la sanidad en toda España a todas las Comunidades Autónomas.

El ámbito territorial de actuación de la mayoría de las organizaciones de Bomberos (53%) es provincial o comarcal, mientras que algo más de un tercio (35%), cubren toda la Comunidad Autónoma.

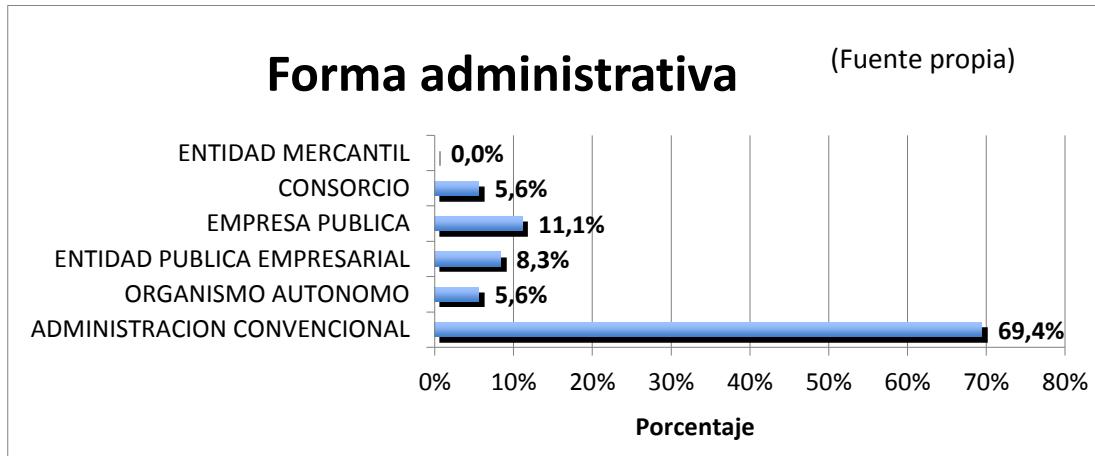
No obstante, este dato está ligeramente enmascarado ya que, si eliminamos aquellas Comunidades Autónomas uniprovinciales, únicamente Catalunya tiene sus servicios de emergencia de ámbito autonómico. De hecho, es la única Comunidad en la que, tanto los servicios de Bomberos, Emergencias Médicas y Policía, tienen ámbito autonómico y no provincial³⁷⁴.

c) Forma administrativa:

Objeto: Conocer cuál es la forma jurídica de las organizaciones de atención de emergencia.

Variables: Entidad mercantil, en el caso de que sea una sociedad privada o en la que la participación del sector público es inferior al 51%. Consorcio, formado por varias organizaciones del sector público. Empresa pública, si es una sociedad mercantil en la que el sector público dispone de más del 50% de las participaciones. Entidad pública empresarial. Organismo autónomo. Administración convencional, cuando es un centro de gasto ordinario.

³⁷⁴ Salvo los Bomberos de las tres capitales.

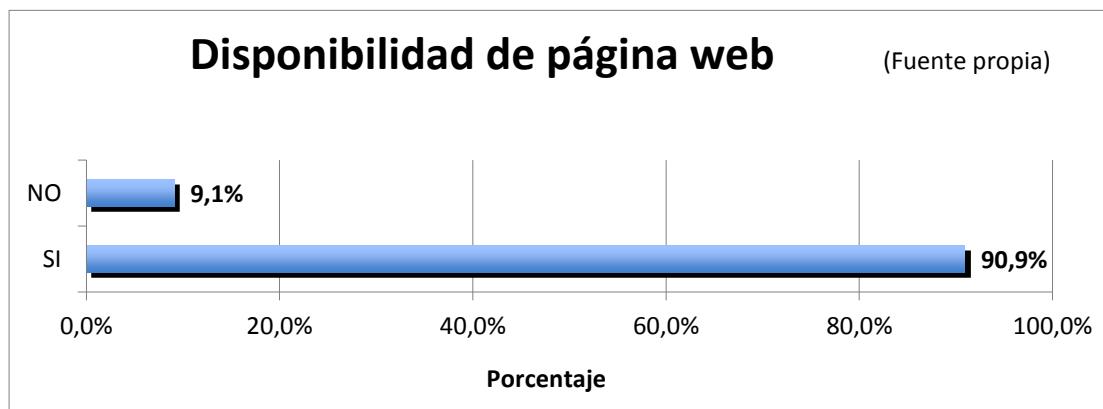


La forma administrativa más común es la de la Administración pública convencional (69%), y a mucha distancia, le siguen las formas más modernas: Empresa pública, Consorcios, Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales.

d) Disponibilidad destacada de página Web.

Objeto: Conocer si la organización cuenta con un instrumento de comunicación vía Internet consistente en página Web.

Variables: Si o No.



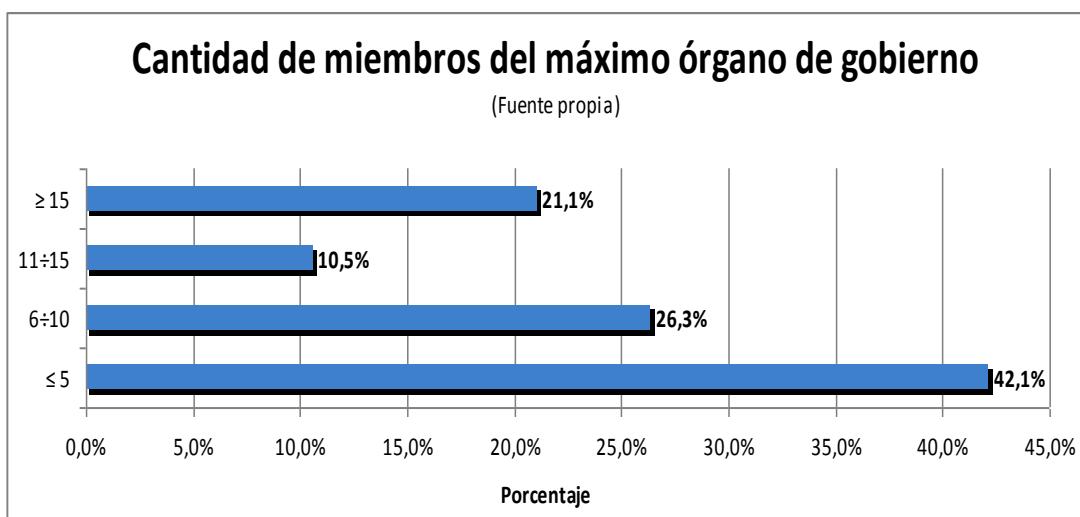
La gran mayoría de las organizaciones cuentan con página Web como medio de difusión de sus actividades.

3.2.3 Indicadores sobre el modelo de gobernabilidad:

a) Sobre el máximo órgano de decisión.

Objeto: Conocer la composición cuantitativa del máximo órgano de gobierno (gobernanza) de la organización, tipo Consejo de Administración, Consejo Rector o similar.

Variables: Mayor o igual a 15. Entre 11 y 15. De 6 a 10. Menor o igual a 5.

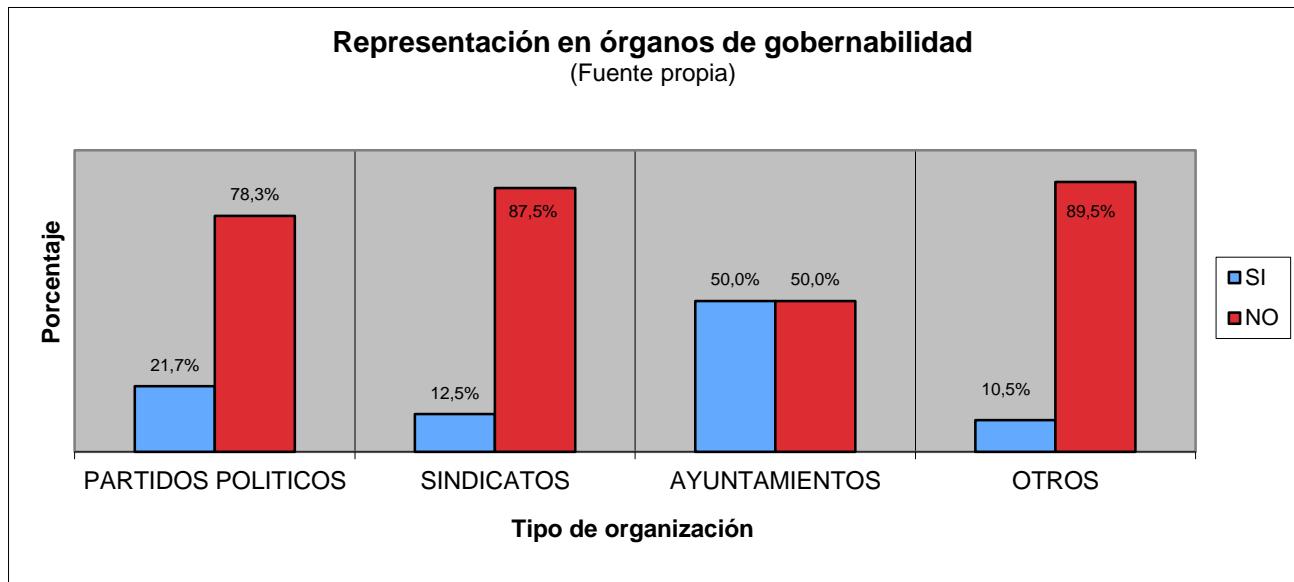


Cerca de la mitad de las organizaciones, tienen cinco o menos miembros en su máximo órgano de gobierno. Un 27%, tienen entre 6 y 10 miembros y otro 21%, tiene más de 15. En este último rango se encuentran Andalucía, Navarra y Cataluña.

b) Representación.

Objeto: Conocer la representación cualitativa de diferentes agentes sociales en la gobernanza de la organización.

Variables: Partidos políticos. Sindicatos. Ayuntamientos. Otros, como organizaciones no gubernamentales, asociaciones de vecinos o similares.



La presencia en los órganos de gobernabilidad³⁷⁵ de la organización, es escasa en el caso de los partidos políticos, ya que están presentes en un 22%. En cuanto a los sindicatos lo están en un 12% y de otro tipo de organizaciones, tales como asociaciones de vecinos u organizaciones no gubernamentales, es del 10%.

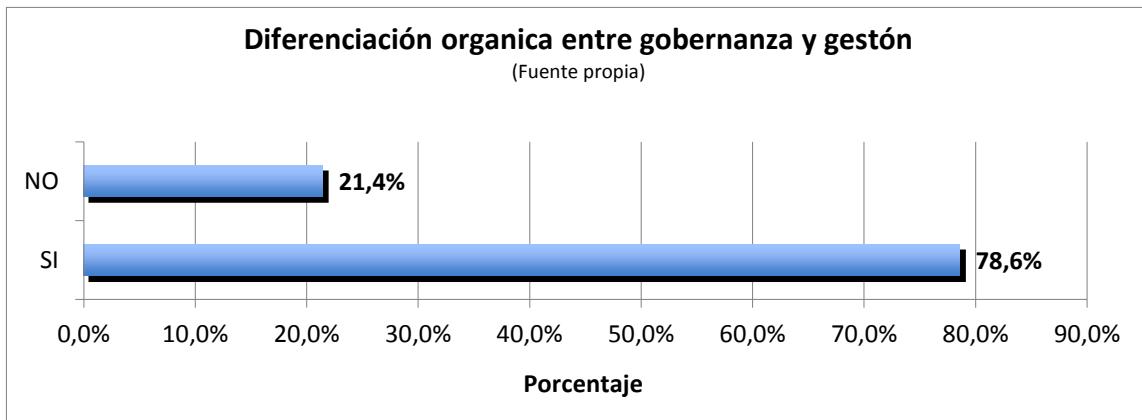
Por lo contrario, la presencia de representantes institucionales de los Ayuntamientos es de un 50 %.

c) Gobernabilidad y gestión.

Objeto: Se pretende conocer si en la organización hay una diferenciación clara entre los órganos de gobernanza (planificación y gobierno) y los de gestión (gerencia).

Variables: Si. No.

³⁷⁵ Normalmente Junta General, Comité Ejecutivo o similar.



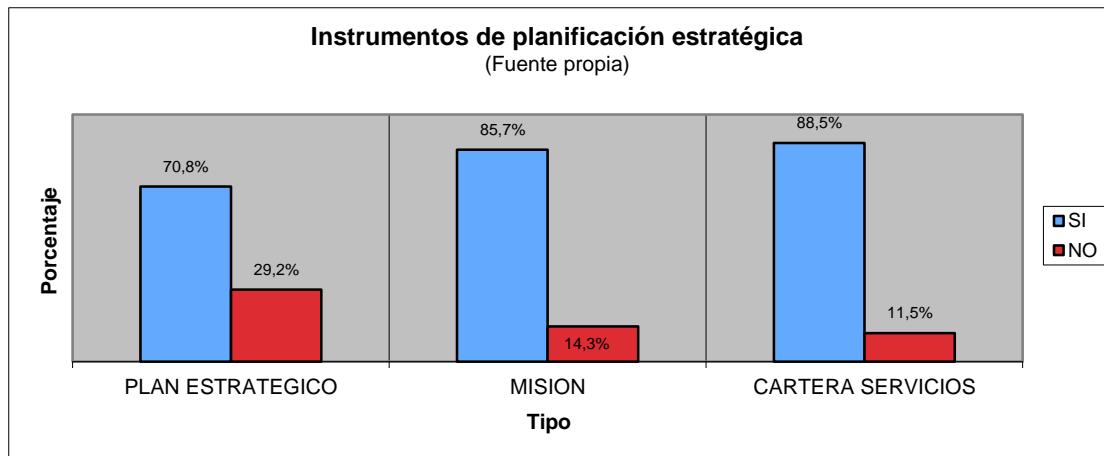
En la mayoría de las organizaciones, existe una diferenciación entre los órganos de Gobernabilidad, generalmente Junta General y/o Comité Ejecutivo, claramente diferenciada del órgano de gestión, Gerente o similar.

d) Instrumentos de planificación estratégica.

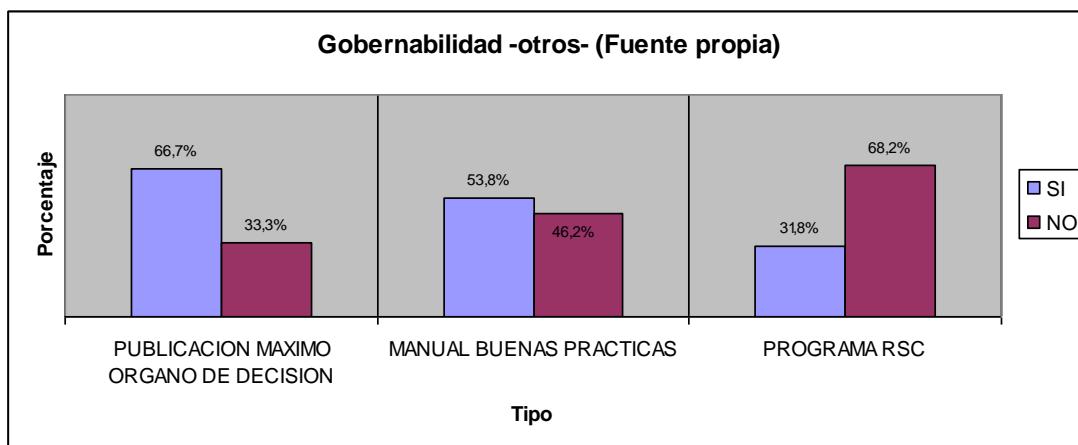
Objeto: Conocer el grado de planificación estratégica de la organización.

VARIABLES: Si. No. Sobre cada uno de los ámbitos siguientes:

- Plan estratégico, como instrumento de previsión.
- Misión, como instrumento de formulación de la razón de ser, valores y expectativas.
- Cartera de servicios, como catálogo de prestaciones.
- Publicidad del máximo órgano de gestión, es decir, si se conoce a través de la página Web, quienes componen este órgano.
- Manual de buenas prácticas, si dispone de este instrumento como código de buen gobierno o similar.
- Programa de Responsabilidad Social Corporativa, si dispone de actuaciones de responsabilidad social corporativa.



Desde el punto de vista de planificación estratégica, casi dos tercios de las organizaciones disponen de un plan específico en esta materia. Por otro lado, cuatro de cada cinco tiene identificada su “misión” y una identificación de su cartera de servicios.



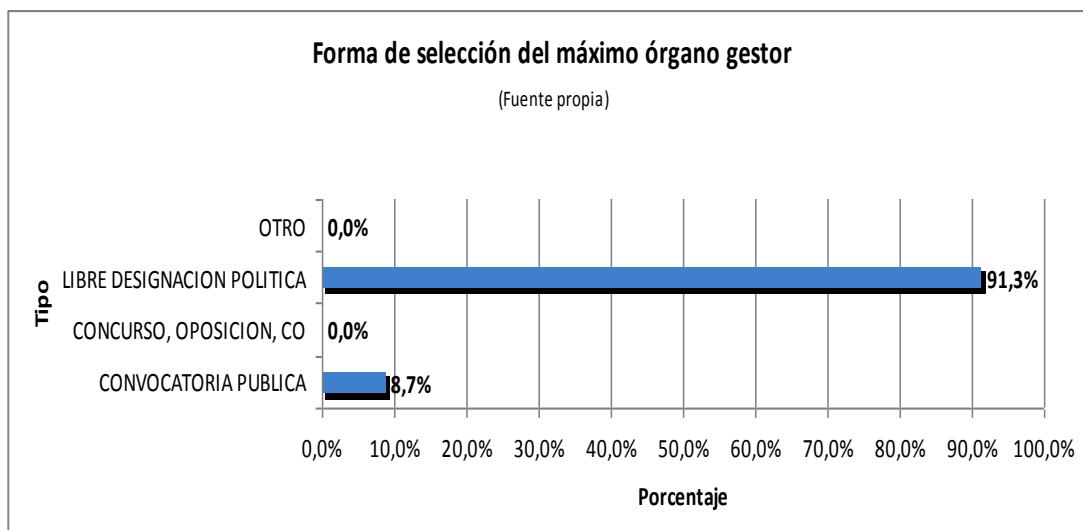
Por otra parte, también tienen publicado en su página Web la composición del máximo órgano de decisión (66%), la mitad de las organizaciones tiene manual de buenas prácticas (54%), mientras que en materia de responsabilidad social corporativa, el 31 % tienen alguna actividad en este sentido.

3.2.4 Indicadores sobre el modelo de gestión:

a) Forma de selección del máximo órgano gestor:

Objeto: Trata de poner de manifiesto cual es el sistema de selección elegido para la designación del máximo órgano de la gestión, normalmente Director General, Director Gerente, Gerente o similar.

Variables: Convocatoria pública, cuando se efectúa mediante el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, aunque la decisión definitiva sea libre. Concurso, oposición o concurso oposición, cuando se efectúa en base a estos procedimientos. Libre designación política, cuando la designación se efectúa libremente por el órgano de gobernanza y sin cumplir con los principios de publicidad y concurrencia.

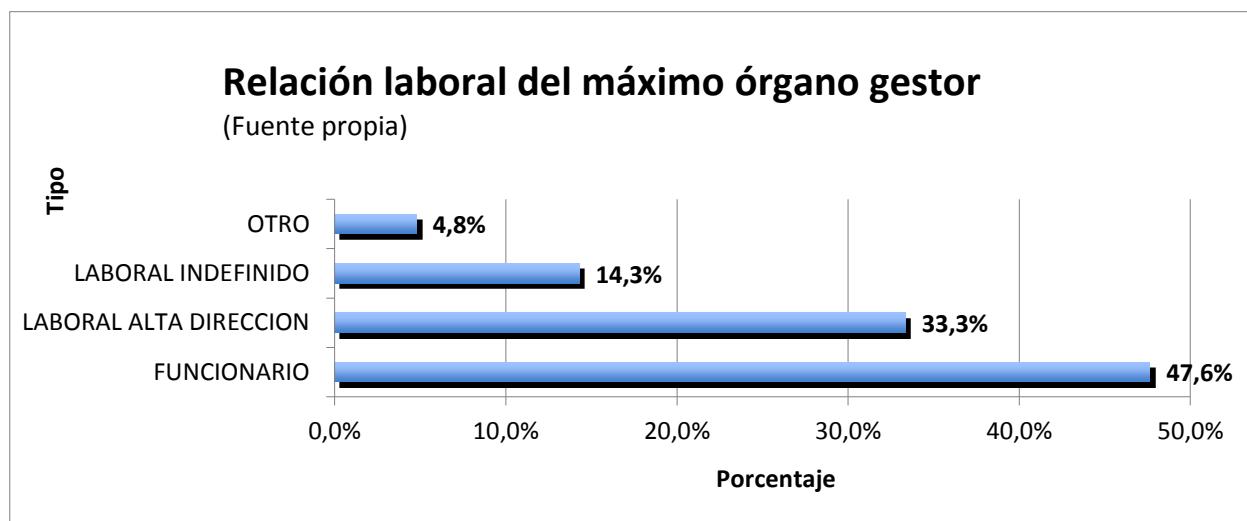


La selección del máximo órgano gestor es, prácticamente en todos los casos, de designación política,

b) Relación laboral del máximo órgano de gestión.

Objeto: Conocer cuál es el marco de las relaciones laborales que se establecen entre la persona contratada como máximo órgano gestor (normalmente Director General, Director Gerente, Gerente o similar) y la organización.

Variables: Funcionario, cuando se trata de personal sujeto al Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) como funcionario de carrera. Laboral de alta dirección, cuando se encuentra sujeto al Estatuto de los Trabajadores mediante esta especial relación laboral. Laboral indefinido, cuando se encuentra sujeto al Estatuto de los Trabajadores o al EBEP.



El máximo órgano gestor de las organizaciones mantiene una relación sujeta al Estatuto Básico del Empleado Público³⁷⁶ en su forma de funcionario (47%), mientras que mantienen una relación laboral de alta dirección³⁷⁷, un 33%.

³⁷⁶ Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

³⁷⁷ Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de Alta Dirección. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-17006>

c) Sobre el estilo organizacional.

Objeto: Conocer la forma de dirigir del máximo órgano gestor.

Variables: Autocrático. Participativo. Democrático.

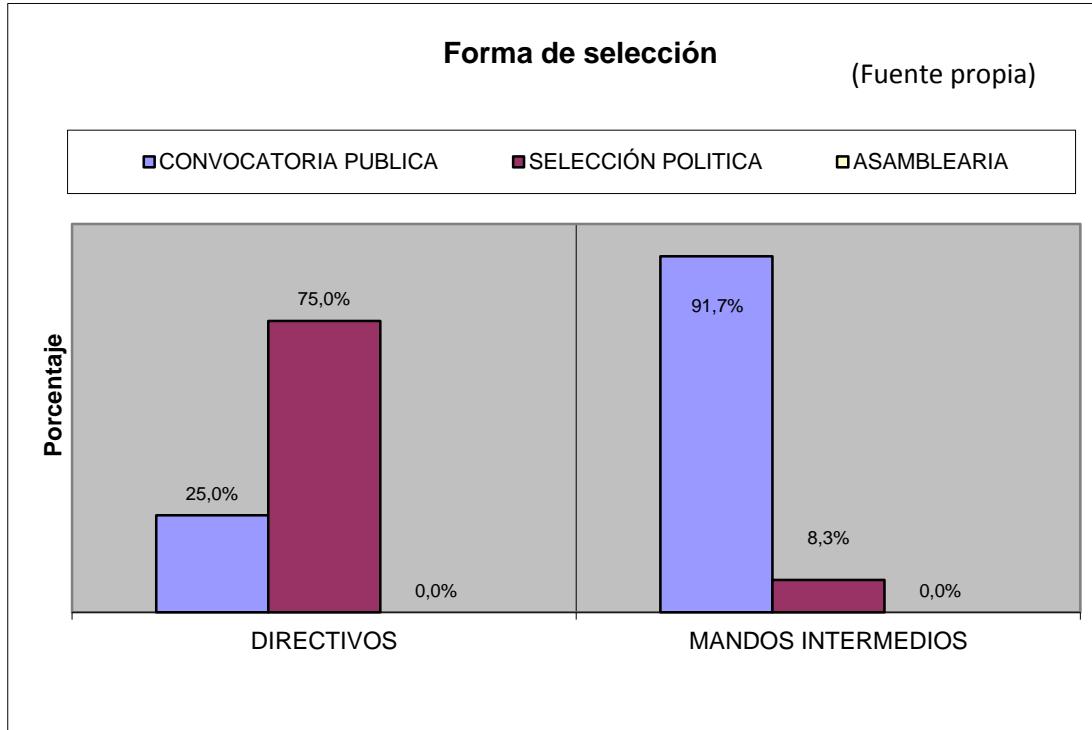


El 45% de las organizaciones mantienen un estilo organizacional autocrático, mientras que el democrático en un 36 % y el modelo participativo del 18%.

e) Forma de selección de directivos y mandos intermedios.

Objeto: Se trata de conocer la forma en la que se ha efectuado la selección del máximo órgano de gestión. Es un indicador diferente al 3.2.4.a) ya que en este se trata de ver el proceso de selección, no del máximo órgano gestor (Director Gerente), sino del segundo y tercer nivel.

Variables: Convocatoria pública, cuando se cumplen los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y concurrencia. Selección política, si no existe selección transparente sino mera designación del órgano de Gobernanza. Asamblearia, si es elegido entre sus subordinados.



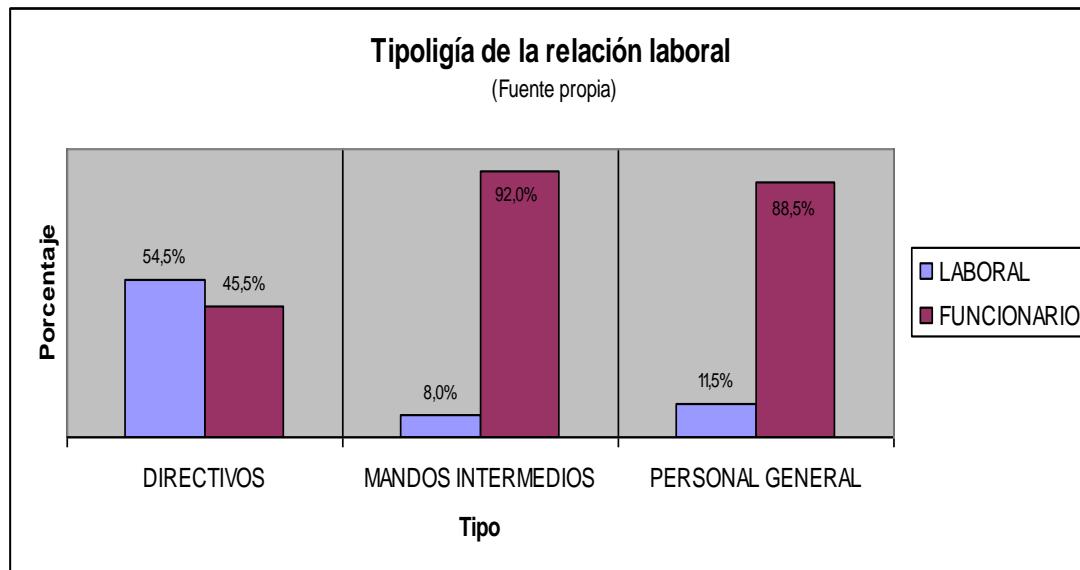
El sistema de selección de los directivos, no incluido el máximo órgano de gestión –denominado generalmente Director o Director Gerente-, se realiza por designación política (75%), mientras que en el caso de los mandos intermedios, lo es por convocatoria pública (91%).

3.2.5 Indicadores sobre el modelo laboral.

Tipología de la relación laboral principal.

Objeto: Con este indicador pretendemos conocer el tipo de relación laboral del diferente personal (directivos, mandos intermedios y personal en general).

Variables: Laboral, si la relación está sujeta al Estatuto de los trabajadores. Funcionario, si es funcionario de carrera.



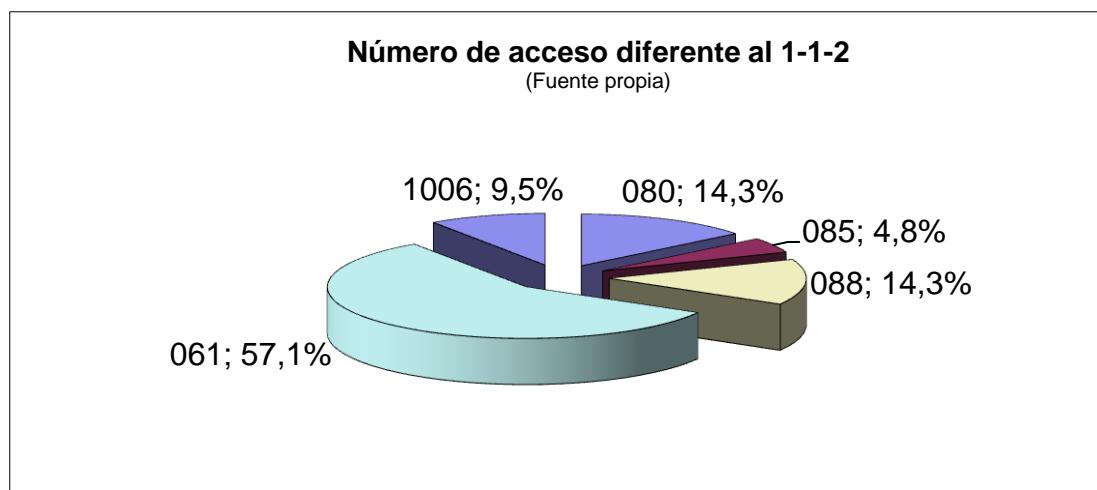
El tipo de relación laboral que mantiene el equipo humano de las organizaciones de Atención de Emergencias, en su gran mayoría es de carácter funcional (88%). Destaca el grupo de directivos, donde la relación es de carácter laboral (54%), principalmente en forma de alta dirección, mientras que en los mandos intermedios y el personal en general, es funcional (92%).

3.2.6 Indicadores sobre el modelo operativo:

a) Sobre el número de teléfono de acceso a la organización para servicios urgente.

Objeto: Conocer la coexistencia de varios números de teléfono diferentes para el acceso al sistema de Atención de Emergencias.

Variables: 061, como teléfono específico de urgencias sanitarias. 1006, como teléfono de acceso general. 080, como número de acceso específico para Bomberos municipales. 085, como número de acceso a Bomberos provinciales. 088, como número general de acceso.



Pese a que el Teléfono Único Europeo de Urgencia, 1-1-2, está implantado en toda España, coexisten otros números de teléfono de manera simultánea con él.

En materia de Atención de Emergencias Médicas destaca el número abreviado 061, que en un 57% de los casos convive con el 1-1-2.

En el ámbito de Bomberos, destaca el número 080, correspondiente a los Bomberos municipales, que pese a que no se encuentra implantado en

todas las ciudades, ni atiende todo el territorio nacional, permanece en funcionamiento en el 14% de los casos.

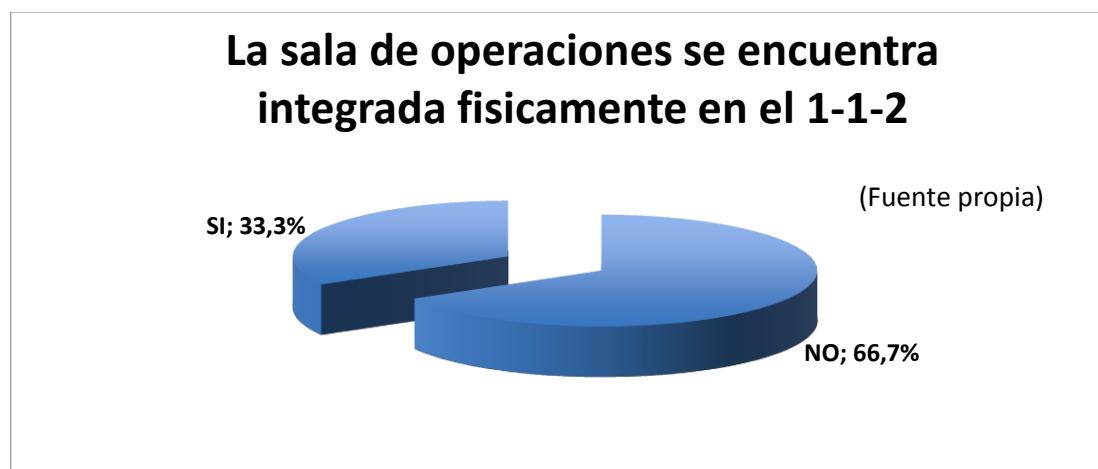
Por otra parte, el 085 que corresponde a Bomberos de carácter provincial, al igual que el 080, que pese a que no se encuentra implantado en todas las provincias, ni atiende todo el territorio nacional, permanece en funcionamiento, aunque en el caso de Catalunya está derivado al 1-1-2, con lo que está en desuso.

En cuanto al 088, que corresponde a servicios integrados implantados con anterioridad al 1-1-2³⁷⁸, también está en servicio en el 14%, pero se encuentra derivado al 1-1-2 por lo que está en desuso, aunque actualmente en funcionamiento.

b) Sobre la integración del centro de control en el 112.

Objeto: Trata de describir cuantitativamente si el centro de despacho y control (centro coordinador o similar), está físicamente ubicado en el mismo lugar donde está el 1-1-2.

Variables: Si. No.



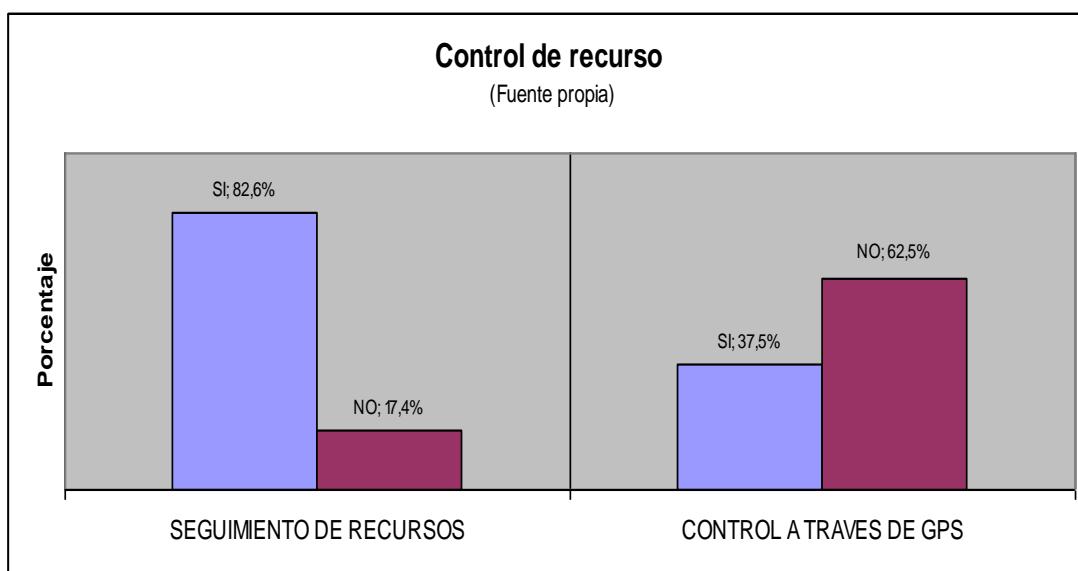
³⁷⁸ En España el 1-1-2 comenzó a implantarse en 1997. Ver apartado 2.4.2 de esta investigación.

Pese a la implantación del 1-1-2, no solo como Teléfono Único Europeo de Urgencia, sino como centro coordinador integral³⁷⁹, la mayoría (67%) de los servicios no se encuentran físicamente incorporados en su sala operativa.

c) Sobre el seguimiento operativo y control permanente de los recursos.

Objeto: Conocer si se efectúa un control permanente del seguimiento de los recursos móviles y si para ello dispone de sistema automático, tipo GPS.

Variables: Si. No. Respecto del seguimiento de recursos y también sobre el control, a través de sistema automático GPS.



El seguimiento de la actuación y los estados por los que pasa un recurso a lo largo de su intervención, en cuanto a disponibilidad, es un elemento prioritario a la hora de poder efectuar una eficiencia y optimización de los mismos.

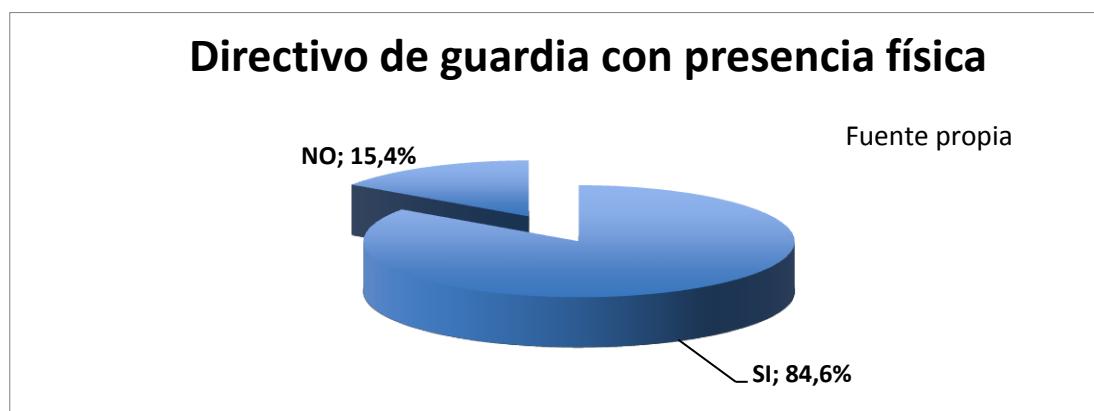
³⁷⁹ Centro coordinador integral es aquel que recoge físicamente en la misma sala operativa a los operadores de los diferentes servicios de emergencia.

En la investigación, se ha detectado que en el 82% de los casos, si se efectúa seguimiento de recursos, pero en el 62% no se realiza a través del GPS³⁸⁰, es decir, no se efectúa de manera automatizada.

d) Sobre la disponibilidad de directivo o mando permanente las 24 horas del día.

Objeto: Conocer si dispone de una mínima estructura de mando directiva que, de manera permanente, dirija las operaciones.

Variables: Si. No.



En la investigación se constata que en la mayoría (85%) de las organizaciones, se cuenta con una persona de presencia física que efectúa las funciones de directivo de guardia y toma las decisiones operativas necesarias para la resolución del incidente.

³⁸⁰ El GPS (Global Positioning System. En Español SPG: sistema de posicionamiento global) o NAVSTAR-GPS1 es un sistema global de navegación por satélite (GNSS) que permite determinar en todo el mundo la posición de un objeto, una persona o un vehículo con una precisión hasta de centímetros (si se utiliza GPS diferencial), aunque lo habitual son unos pocos metros de precisión. El sistema fue desarrollado, instalado y actualmente operado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Fuente: NAVSTAR-GPS (NAVigation System and Ranging - Global Position System) del Gobierno de los Estados Unidos de América.

3.2.7 Indicadores relacionados con la actividad³⁸¹:

a) Ratios de actividad. Servicios por cada 1.000 habitantes.

Objeto: Conocer cuantitativamente el grado de prestación de servicios del sector, así como, por cada ámbito, tanto emergencia sanitaria, como Bomberos. Además, conocer la actividad anual y el ratio global.

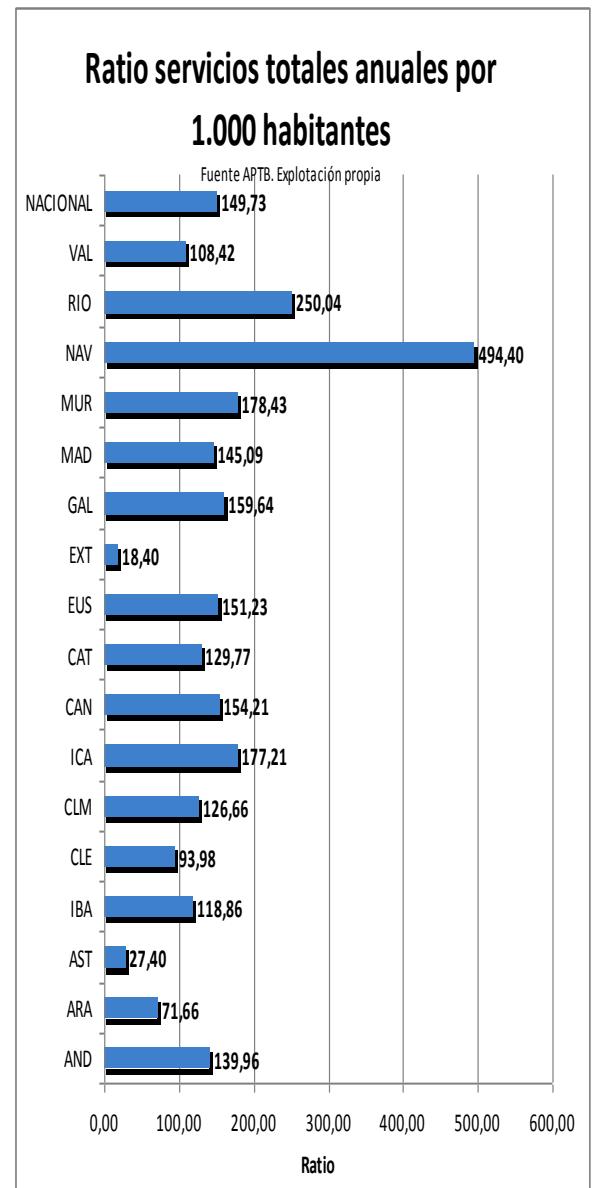
Variables: Se han cuantificado los servicios prestados, tanto para el ámbito nacional – suma de todas las Comunidades Autónomas-, como para cada una de ellas.

Servicios totales del sector:

Con el fin de poder disponer de un indicador objetivo capaz de hacernos referenciar la totalidad de servicios prestados por las organizaciones de Emergencias Médicas y las de Bomberos, se ha utilizado el “ratio de servicios totales, realizados en un año, por cada 1.000 habitantes” (Rst) cuya expresión es un número continuo y su dimensión es “servicios/ 10^3 habitantes/año”.

Para el ámbito Estatal, este ratio es:

$$Rst = 149,73 \text{ (servicios}/10^3 \text{ habitantes/año)}$$



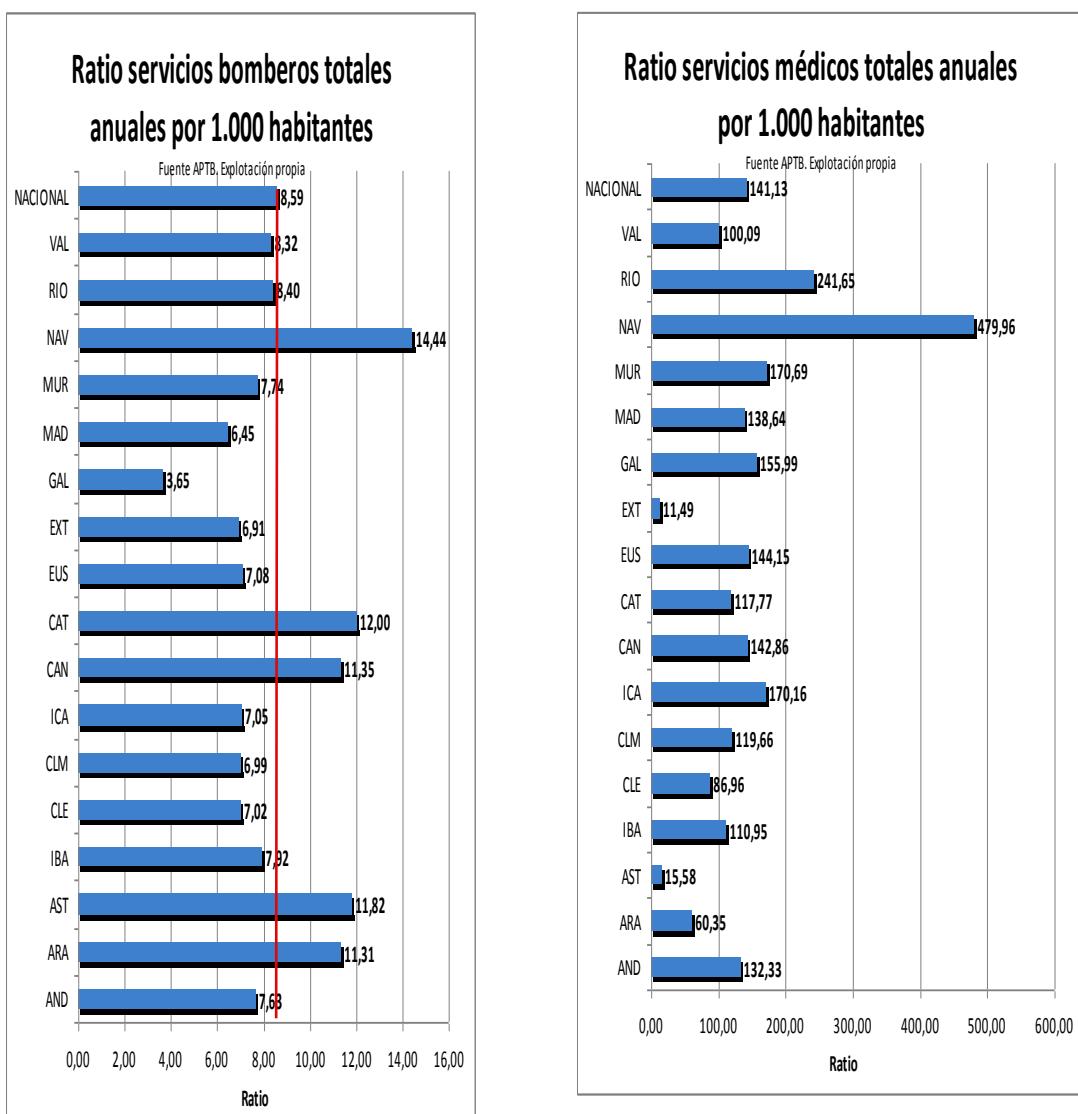
³⁸¹ Fuentes: LARREA, J., *Estadística nacional de los servicios de Bomberos*, op. cit., pág.: 87 y ss. BARROETA, J., ISTURITZ, J. J., Los servicios de emergencias y urgencias..., op. cit.
Explotación y análisis de datos: autor de la tesis.

Lo que significa que por cada 1.000 habitantes, anualmente se atiende un total de 149 servicios. Destacan muy por encima de la media la Comunidad de Navarra con 494 y en el extremo opuesto Extremadura con 18.

Servicios por organizaciones:

Para el caso de las organizaciones de Bomberos, el ratio medio nacional es de 8,59 servicios por cada 1000 habitantes año. Destacan por encima de la media Navarra con 14,44 servicios y por el otro extremo Galicia con 3,65.

Para el caso de organizaciones de Emergencias Médicas la media nacional es de 141,13. Destaca, también Navarra con 479 servicios y por el otro extremo Extremadura con 11,49.



SERVICIOS ANUALES TOTAL ESTADO			
ORGANIZACION	TOTAL SERVICIOS		
	Anuales	Media día	%
Emergencias Médicas	5.935.082	16.260	93,9
Prevención, extinción de incendios, salvamentos y Protección Civil	385.802	1.056	6,1
Total	6.320.884	17.317	100,0

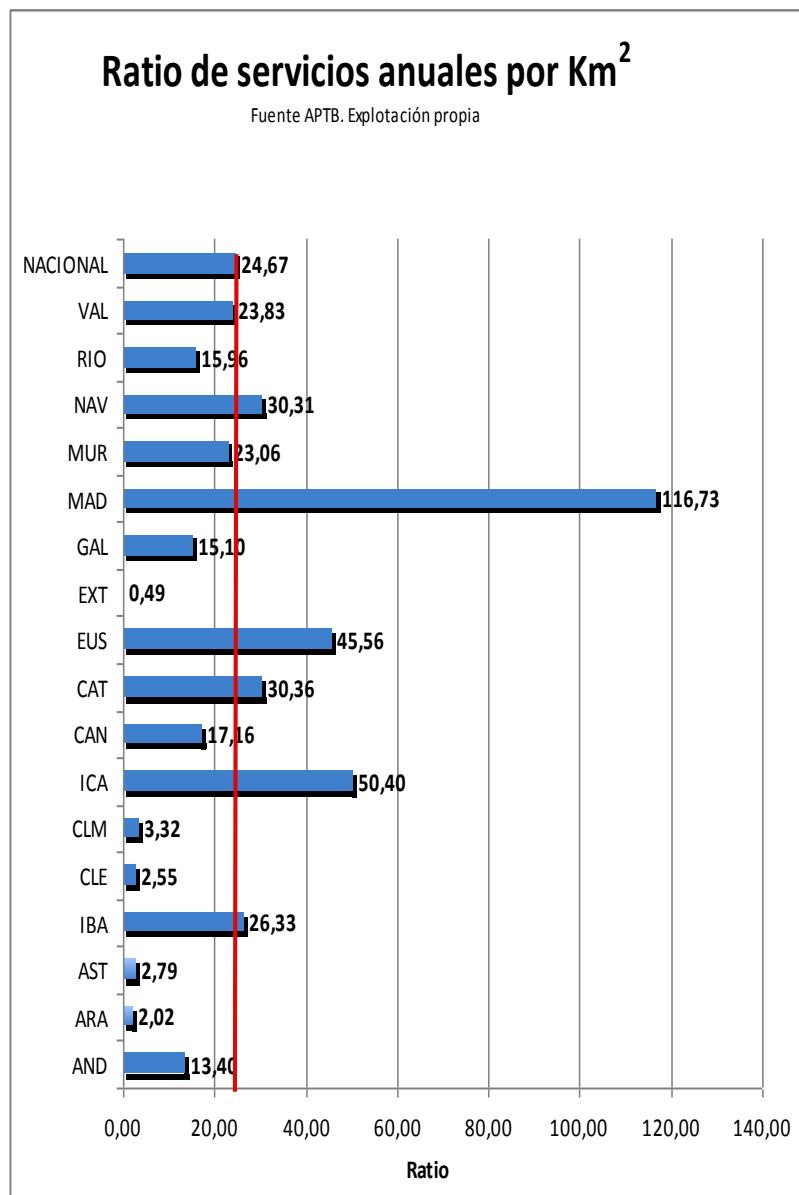
La distribución de servicios entre los dos tipos de organizaciones principales en la Atención de Emergencias es muy dispar, de forma que la gran mayoría de los servicios demandados por los ciudadanos son en el ámbito sanitario (94%), mientras que la intervención de Bomberos es más escasa (6%).

Se efectúan más de 6 millones de servicios al año, lo que supone una media de más de 17 mil al día, 721 a la hora, por lo que cada minuto se producen 12 actuaciones.

b) Ratios de actividad. Servicios por kilómetro cuadrado.

Objeto: Conocer cuantitativamente el impacto de servicios por cada kilómetro cuadrado.

Variables: Ratio de número de servicios prestados por cada kilómetro cuadrado de territorio.



Como media Nacional se efectúan 25 servicios anuales por cada kilómetro cuadrado, destacando Castilla La Mancha y Extremadura con el mínimo de servicios y Madrid con el máximo

c) Tipología de servicios.

Objeto: se pretende conocer la distribución del tipo de servicios efectuados exclusivamente por los Bomberos. No se menciona el servicio de emergencias médicas al no disponer de datos contrastados.

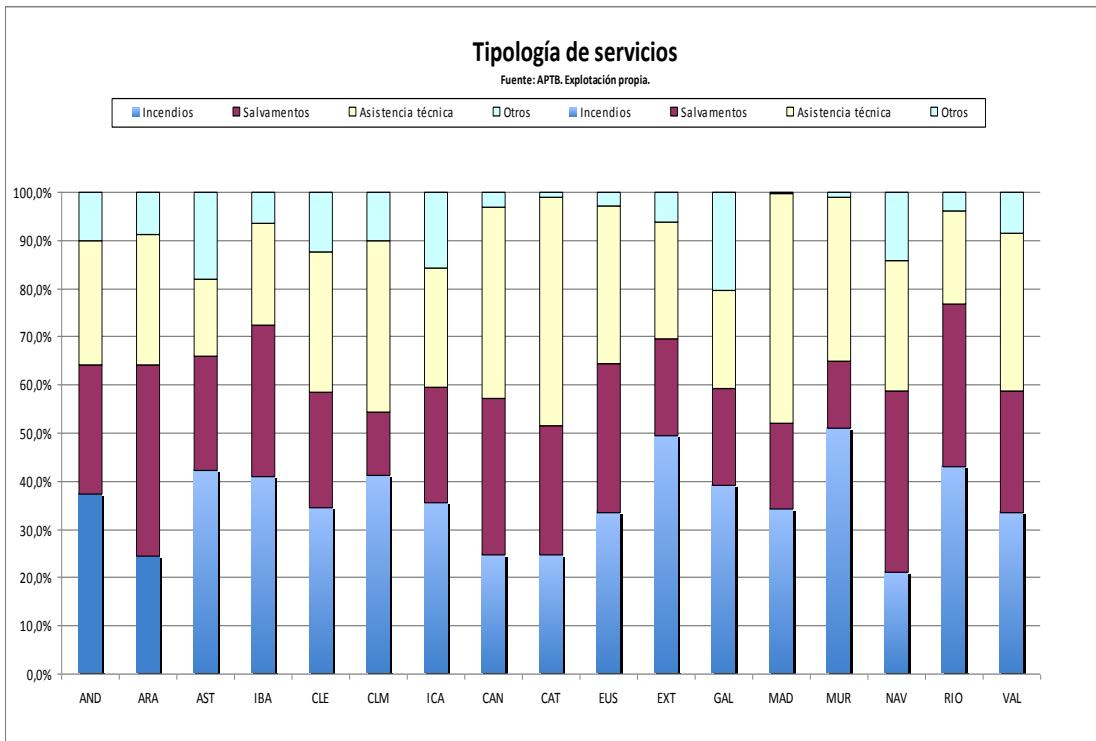
Variables: Incendios: actuaciones en la lucha contra el fuego. Salvamentos: actuaciones de rescate de la vida humana. Asistencias técnicas: actuaciones de apoyo. Otros: no incluidos en los anteriores.

En cuanto a la tipología de servicios exclusivamente de las organizaciones de Bomberos a nivel Nacional, la media de cada uno de ellos es la siguiente:

TIPO DE SERVICIO ³⁸²	%
Incendios	35,9%
Salvamentos	26,0%
Asistencias técnicas	29,7%
Otros	8,4%

Por Comunidades Autónomas la distribución porcentual es la siguiente:

³⁸² Fuente de datos: LARREA, J., *Estadística nacional de los servicios de Bomberos, op. cit.* Explotación y análisis del autor de la tesis.



Si bien históricamente, venia afirmándose que la mayor cantidad de servicios prestados por este tipo de organizaciones se correspondían con asistencias técnicas seguido de actuaciones de incendios³⁸³, parece que esta tendencia está cambiando, ya que a tenor de estos datos, el primer lugar lo ocuparía los incendios, seguido de las asistencias técnicas.

La Comunidad Autónoma con mayor número porcentual de actuaciones en incendios es Murcia y la menor Navarra.

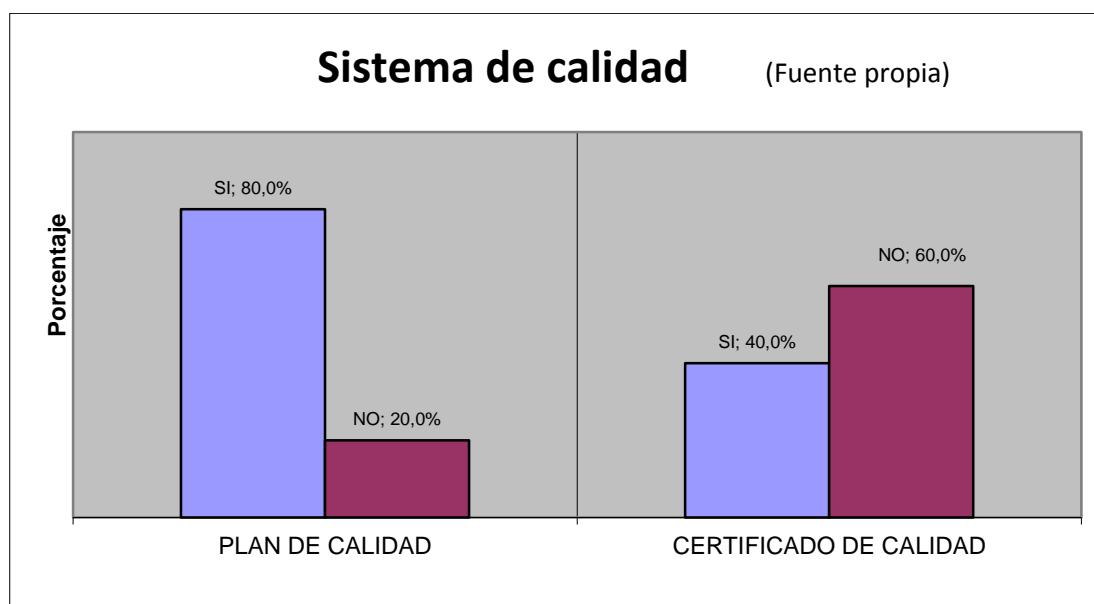
³⁸³ No existen datos cuantitativos sobre esta afirmación, aunque es una algo habitual en el sector.

d) Plan de calidad.

Objeto: Conocer si las intervenciones que se efectúan están controladas y contrastadas proceduralmente con un plan de calidad implantado.

Variables: Si. No.

Se analiza, tanto, respecto a la existencia de un plan de calidad, como de un certificado independiente de una organización especializada (Aenor o similar), que valide el mismo.



Respecto a la implantación de actuaciones en materia de calidad, la investigación pone de manifiesto que una gran mayoría (80%) de las organizaciones si cuentan con plan de calidad propio, aunque por otra parte, el 60% carece de certificación al respecto.

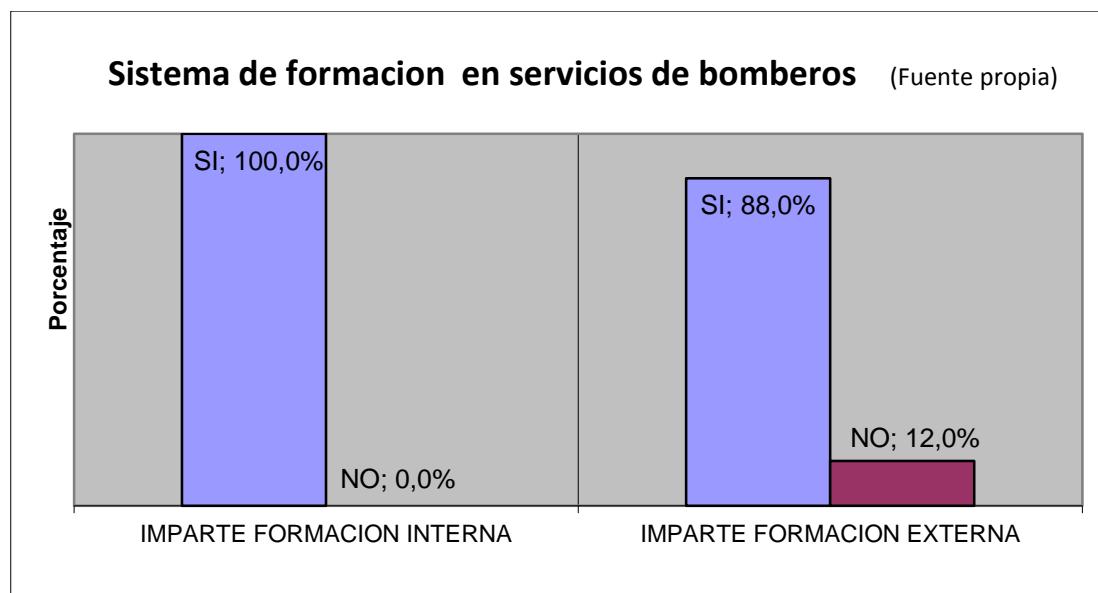
3.2.8 Indicadores sobre la formación.

Objeto: Conocer la implantación de programas de formación, tanto interna (para el propio personal), como externa (para el público en general), así como su tipología, que imparten este tipo de organizaciones.

No se menciona el servicio de emergencias médicas al no disponer de datos contrastados.

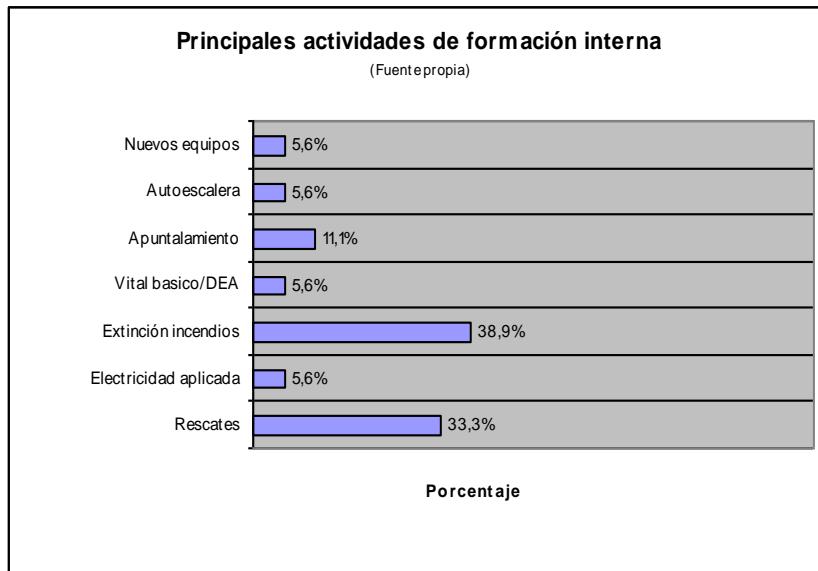
Variables: Si. No.

Tanto para la formación interna como externa. También el tipo de formación interna que se imparte, así como la externa.



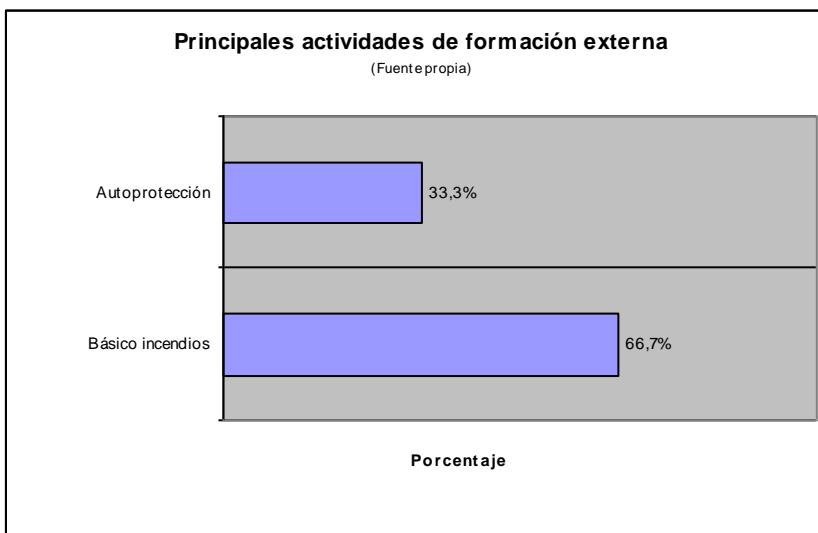
La investigación ha puesto de manifiesto que la totalidad de las organizaciones mantiene programas de formación interna, además de formación externa.

Por otra parte, la formación interna más habitual es la relacionada con la extinción de incendios y los rescates.



(DEA: Desfibrilador externo automático (suele referirse al semiautomático)

Respecto de la formación externa impartida por los servicios de Bomberos, la más habitual es la formación básica de incendios y la actuación en autoprotección.



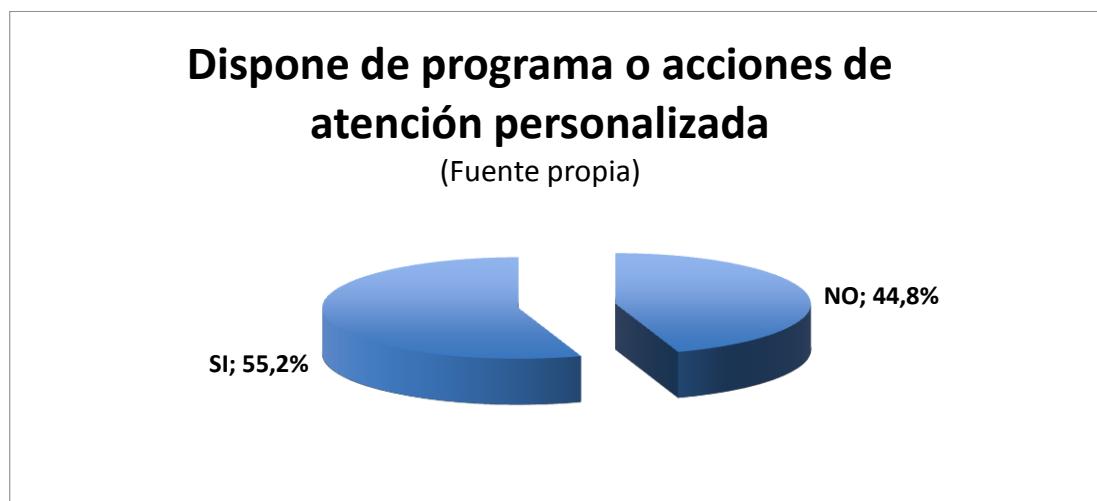
A la vista de los resultados, no hay constancia de que las organizaciones de Bomberos dispongan de un sistema de formación eficiente, ni que en su cartera de servicios la contenga de manera significativa. Por lo que respecta a la formación externa, está muy centrada en dos actividades, autoprotección y básico de incendios.

3.2.9 Indicadores sobre el modelo de atención personalizada.

Objeto: Conocer el grado de prestación y seguimiento de servicios, efectuados de manera individual o atendiendo a las particulares de la persona atendida o su entorno familiar y de amistades.

Variable: Si. No.

Respecto a si tiene un plan específicamente desarrollado para la atención personal.



La atención personalizada es una filosofía empresarial en la que existe una clara orientación al cliente, no solo de una política de felicitaciones y reclamaciones, sino de una actuación de carácter estratégico, integrada en el tejido organizacional, que trata a las personas como individuos ,y por lo tanto, orientan la acción y los servicios.

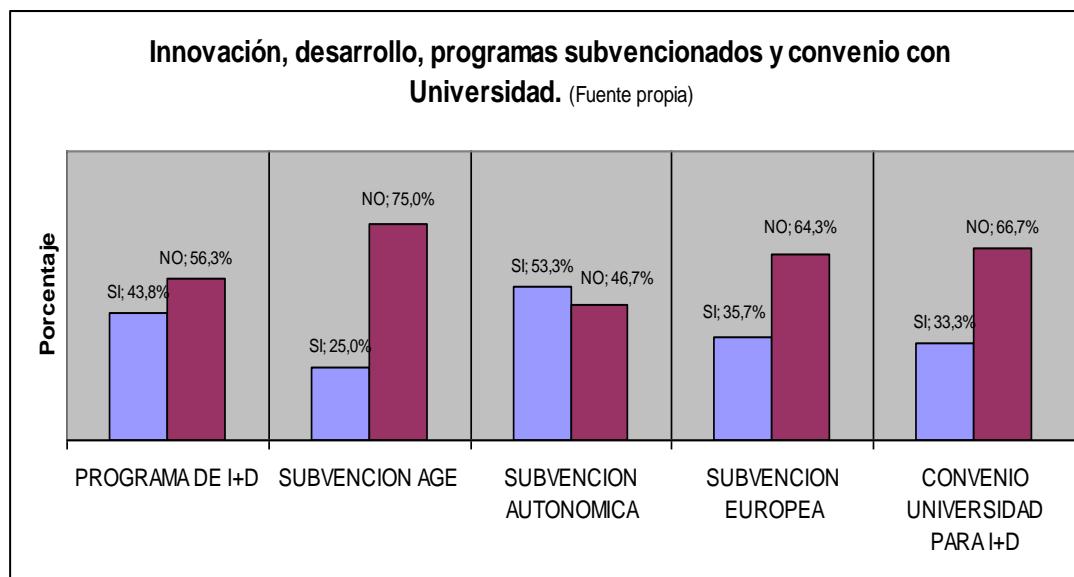
La investigación ha puesto de manifiesto la escasa actuación que en materia de atención personalizada tienen este tipo de organizaciones, dado que únicamente un 55% disponen de alguna actuación en esta materia quedando un porcentaje del 44,8 % sin actuaciones directas orientadas al cliente.

3.2.10. Indicadores sobre la investigación, desarrollo y programas subvencionados.

Objeto: Mediante este conjunto de indicadores se pretende conocer el grado de implantación de la investigación y desarrollo, así como, la existencia de programas específicos que subvencionen el impulso organizacional.

Variables: Si. No. Para cada uno de los siguientes:

- Programa I+D, si la organización dispone de programas de investigación y desarrollo específicos.
- Subvenciones AGE, si cuenta con subvenciones de la Administración General del Estado para este tipo de actuaciones.
- Subvención autonómica, ídem del Gobierno de la Comunidad Autónoma.
- Subvención Europea, ídem de organizaciones de la Unión Europea.
- Convenio Universidad, si cuenta con algún convenio de colaboración con el entorno Universitario.



Como indicador de progreso organizacional se ha tenido en cuenta la implantación de una política de investigación y desarrollo (I+D). En este sentido la investigación ha puesto de manifiesto lo siguiente:

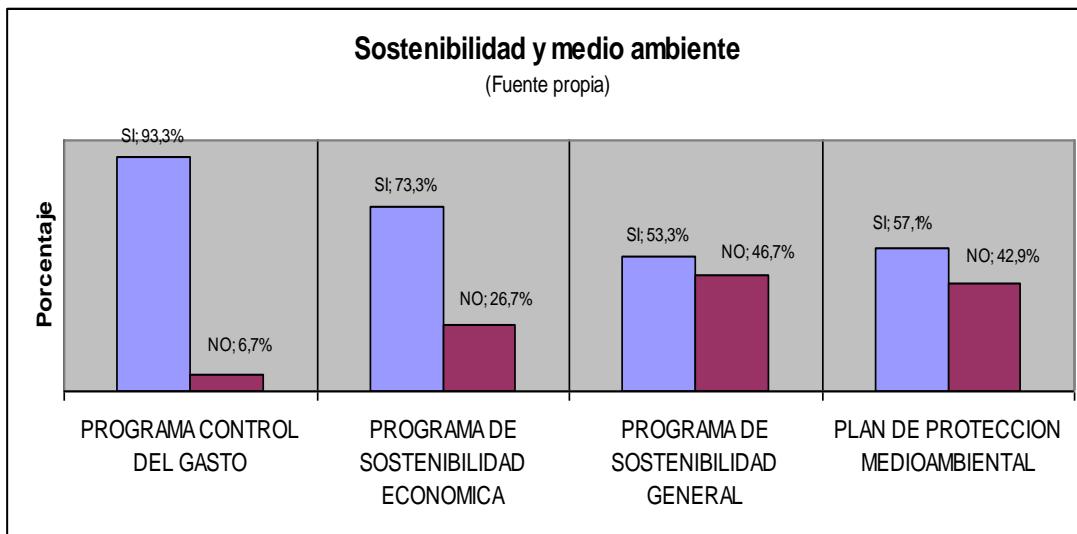
- a. La implantación de programas de investigación y desarrollo está presente en un 43 % de las organizaciones.
- b. En cuanto a subvenciones, destaca que en esta materia la AGE es escasa con un 25% y especialmente la procedente de fondos europeos que se da en el 35% de las organizaciones.
- c. La integración y/o colaboración con el entorno Universitario se da en un 33%.

3.2.11. Indicadores sobre la sostenibilidad y medio ambiente.

Objeto: Conocer el grado de implicación con la responsabilidad y protección del medio ambiente y la sostenibilidad general y económica del sistema de Atención de Emergencias.

Variables: Si. No. Para los siguientes:

- Programa control del gasto, si dispone de alguna medida para controlar la evolución del gasto.
- Programa de sostenibilidad económica, si dispone de algún programa específico para evitar la evolución indefinida de la dependencia de la Administración Pública, por ejemplo, otras fuentes de financiación.
- Programa de sostenibilidad en general, si cuenta con otro tipo de programa más general para la sostenibilidad de la organización.
- Plan de protección medioambiental, si cuenta con este plan.



También se ha analizado en esta investigación el grado de implantación de programas o actuaciones que permitan una sostenibilidad de la organización, así como, un compromiso con el medio ambiente.

En este sentido la investigación ha puesto de manifiesto lo siguiente:

- a. En la mayoría de las organizaciones (93%) existen programas para el control del gasto y de sostenibilidad económica (73%) de la organización.
- b. En cuanto a la sostenibilidad de carácter general queda mucho por avanzar, ya que el 46% de las organizaciones no la tienen en cuenta.
- c. El 57% de las organizaciones están sensibilizadas con respecto a la protección del medio ambiente, aunque queda casi la mitad de organizaciones en las que estos programas no existen.

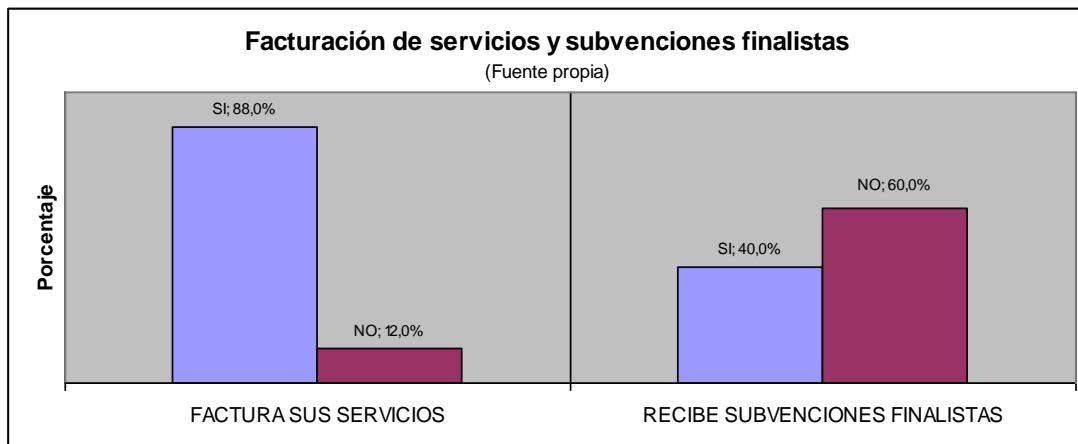
3.2.12. Indicadores de carácter económico³⁸⁴:

a) Facturación de servicios y subvenciones.

Objeto: Conocer la existencia de una cultura organizacional sobre la facturación de los servicios prestados, así como, si se reciben subvenciones concretas para actividades específicas.

Variables: Si. No.

Tanto para la facturación de servicios cuando hay un tercero obligado al pago, como para si recibe o no subvenciones para actuaciones concretas.



La investigación ha puesto de manifiesto que existe una cultura de facturación de servicios ya que el 88% de las organizaciones la efectúa. Esta cultura viene arraigada por la presencia de tasas o precios públicos que son facturados a terceros o compañías de seguros.

Por este motivo, la financiación de este tipo de servicios es mixta, ya que por una parte, disponen de ingresos económicos procedentes de la propiedad, en este caso la Administración, y por otro, de la facturación de servicios.

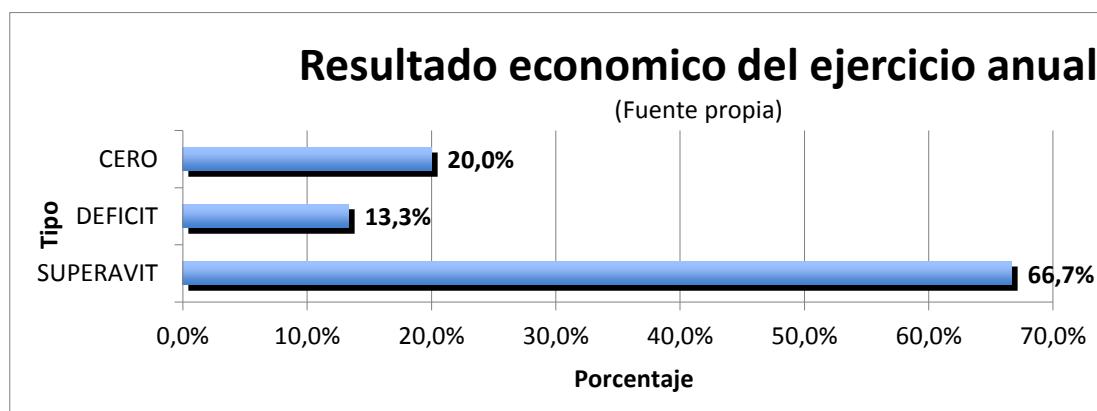
³⁸⁴ Fuentes: LARREA, J., *Estadística nacional de los servicios de Bomberos*, op. cit., pág.: 87 y ss. BARROETA, J. ISTURITZ, J. J., Los servicios de emergencias y urgencias..., op. cit. Explotación y análisis de datos: autor de la tesis.

No se dispone habitualmente de subvenciones finalista ya que disponen de ella el 40%, por ejemplo, para efectuar un determinado programa de mejora de la cultura de la emergencia ante el público general.

b) Resultado económico.

Objeto: Conocer como es el balance económico anual en el cierre del ejercicio.

Variables: Cero: si hay equilibrio presupuestario. Déficit: si tiene más gastos que ingresos. Superávit: si tiene más ingresos que gastos.



La mayoría de las organizaciones reconoce que cuenta con superávit de ejercicios anteriores. Un 13% de las organizaciones es deficitaria.

c) Presupuesto global.

Objeto: Conocer el impacto presupuestario de este tipo de organizaciones, tanto el presupuesto total, como el coste por servicio.

Variables: Se ha cuantificado en base a cada ratio. Las cifras se han identificado en miles, es decir $1.000=10^3$.

PRESUPUESTO TOTAL ESTADO		
ORGANIZACION	TOTAL PRESUPUESTO	
	€ x 10 ³	%
Emergencias Médicas	1.068.139	44,5
Prevención, extinción de incendios, salvamentos y Protección Civil	1.327.403	55,4
Total	2.395.542	100,0

Destaca que en términos globales, de los cerca de 2.400×10^6 € anuales que cuesta el sistema de Atención de Emergencias, el 55% sea del ámbito de la salud y 44% del de Bomberos.

SERVICIOS PRESTADOS TOTAL ESTADO		
ORGANIZACION	TOTAL SERVICIOS	
		%
Emergencias Médicas	5.935.082	93,8
Prevención, extinción de incendios, salvamentos y Protección Civil	385.802	6,1
Total	6.320.884	100,0

Por otro lado, en términos de prestación de servicios, del total de cerca de 6,4 millones de servicios, las organizaciones de Emergencias Médicas efectúan casi 6 millones (94%) frente a las de Bomberos, que efectúan cerca de 400.000.

COSTE POR SERVICIO MEDIA TOTAL ESTADO		
ORGANIZACION	COSTE POR SERVICIO	
	€	
Emergencias Médicas	180	
Prevención, extinción de incendios, salvamentos y Protección Civil	3.500	

En estos términos, se pone de manifiesto que un servicio de Emergencias Médicas es sensiblemente más barato que uno de Bomberos. Concretamente, un servicio de Emergencias Médicas cuesta 180 Euros, frente a 3.500 Euros, que cuesta uno de Bomberos.

d) Distribución por capítulos.

Objeto: Conocer la distribución por capítulos contables, para poder ver el impacto, sobre todo del apartado de personal y ver el modelo organizacional y el grado de externalización.

Variables: Porcentaje (%) respecto del total.

La distribución por capítulos es un indicador interesante, toda vez que nos va a ir orientando hacia el modelo de gestión que existe actualmente en las organizaciones. Es decir, si los servicios en términos generales, son prestados por personal propio el porcentaje de personal será alto, frente al modelo de servicios externalizado³⁸⁵ en el que lo será el porcentaje de gastos de explotación.

DISTRIBUCION PRESUPUESTARIA MEDIA TOTAL ESTADO		
CAPITULO/APARTADO	EMERGENCIAS MÉDICAS (%)	BOMBEROS (%)
Equipo humano	56,6	79,8
Gastos de explotación	42,0	10,8
Inversión	1,0	7,5

Obsérvese que el capítulo más importante es el de personal (Capítulo I en términos de la Administración Pública), pero en el ámbito de Emergencias Médicas es de un 57%, frente al de Bomberos que es de 80%. Hay por lo tanto una importante diferencia en cuanto al modelo de prestación ya que en el caso de Emergencias Médicas los gastos de explotación superan en 32 puntos al de Bomberos.

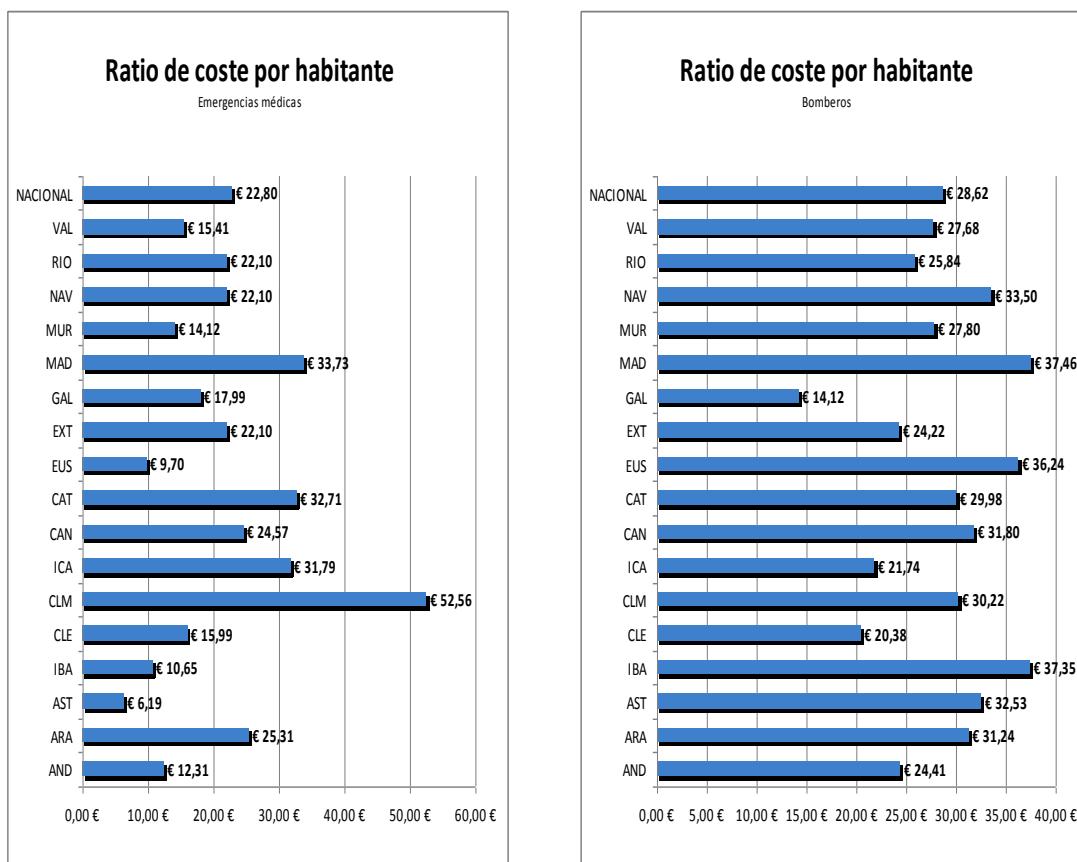
³⁸⁵ Externalización u outsourcing (en inglés), es el proceso en el cual una empresa delega una porción de su proceso de negocio a una compañía externa.

d) Indicadores económicos de gestión.

Objeto: Mediante esta serie de indicadores se pretende conocer el impacto económico de cada organización, su coste por habitante, por kilómetro cuadrado y por servicio.

VARIABLES: Se efectúa cuantificación, tanto con media a nivel del Estado, como por Comunidades Autónomas.

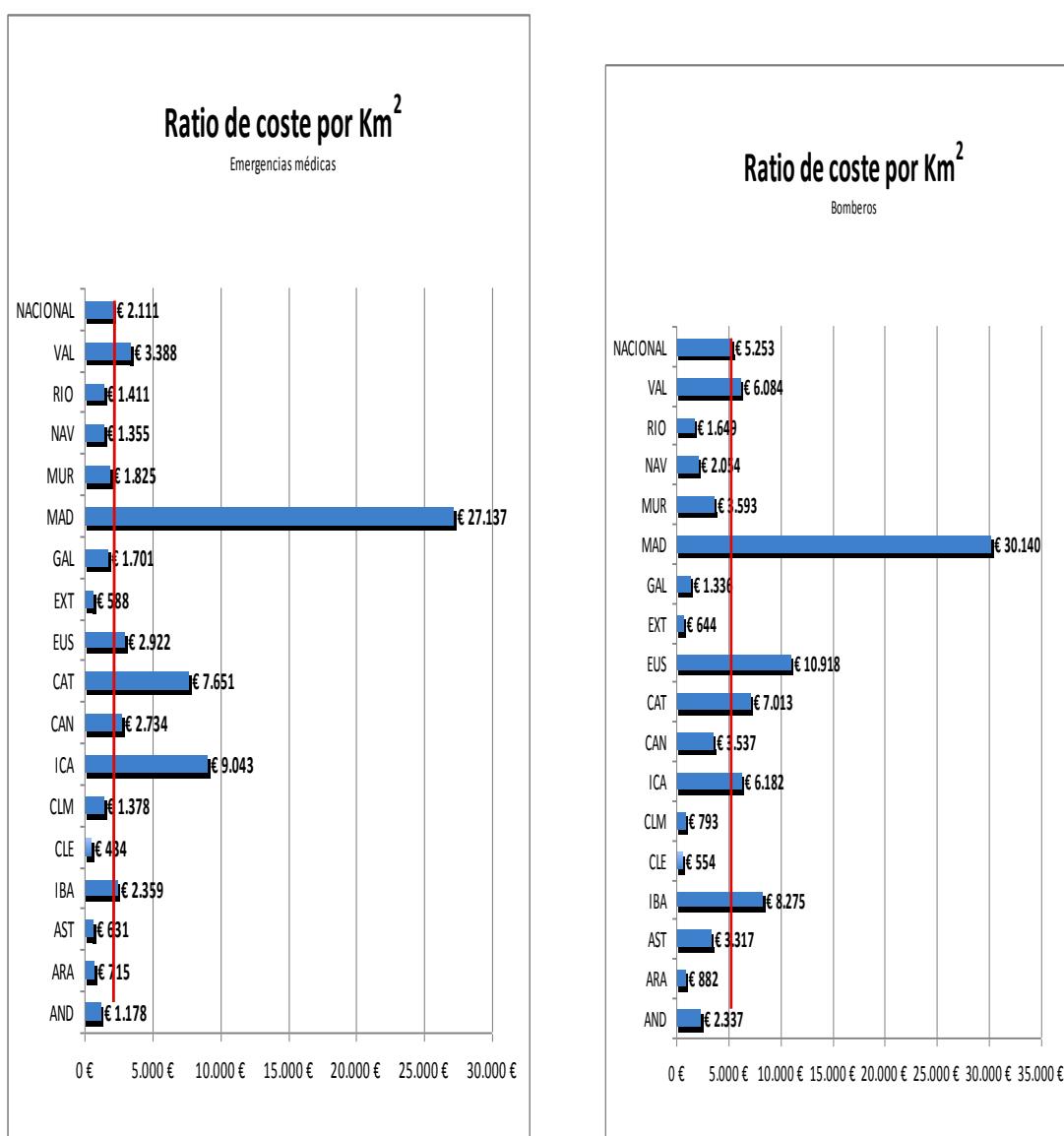
Ratio de coste por habitante:



La media del coste por habitante en las organizaciones sanitarias es de 22,80€ y en las de Bomberos 28,62.

Por Comunidades Autónomas, como más alta destaca Castilla La Mancha para las sanitarias y Madrid para las de Bomberos. Como más baja destaca Asturias para las sanitarias y Galicia para las de Bomberos.

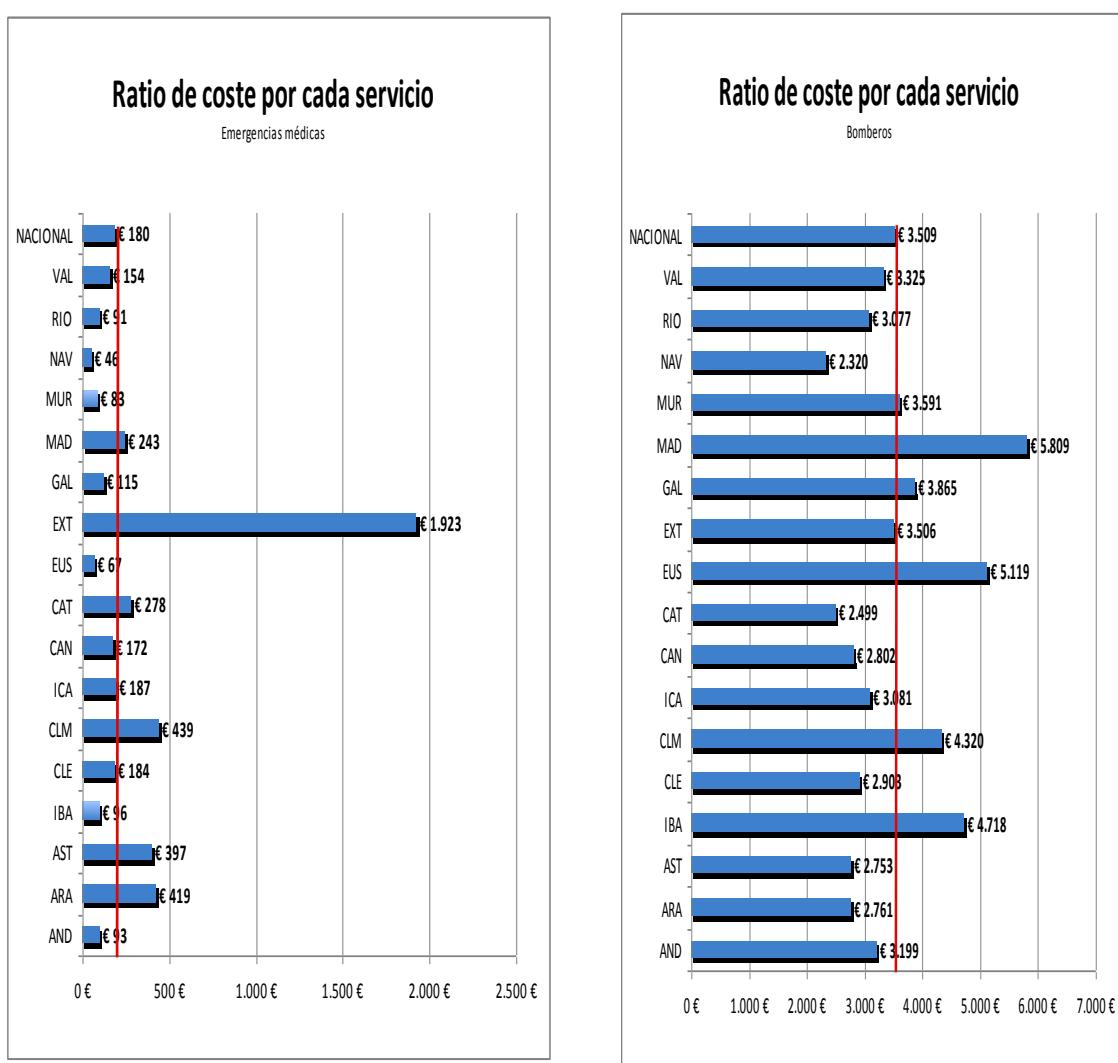
Ratio de coste por kilómetro cuadrado



La media del coste por kilómetro cuadrado en las organizaciones sanitarias es de 2.111€ y en las de Bomberos 5.253€.

Por Comunidades Autónomas, como más alta destaca Madrid para los dos tipos de organizaciones y como más baja destaca Extremadura para las sanitarias y Castilla León para las de Bomberos.

Ratio de coste por servicio



La media del coste por servicio en las organizaciones sanitarias es de 180€, y en las de Bomberos 3.509€.

Por Comunidades Autónomas, como más alta destaca Extremadura para las médicas y Madrid para las de Bomberos. Como más baja destaca Baleares para las sanitarias y Navarra para las de Bomberos.

3.2.13 Indicadores sobre el modelo de comunicación e imagen corporativa:

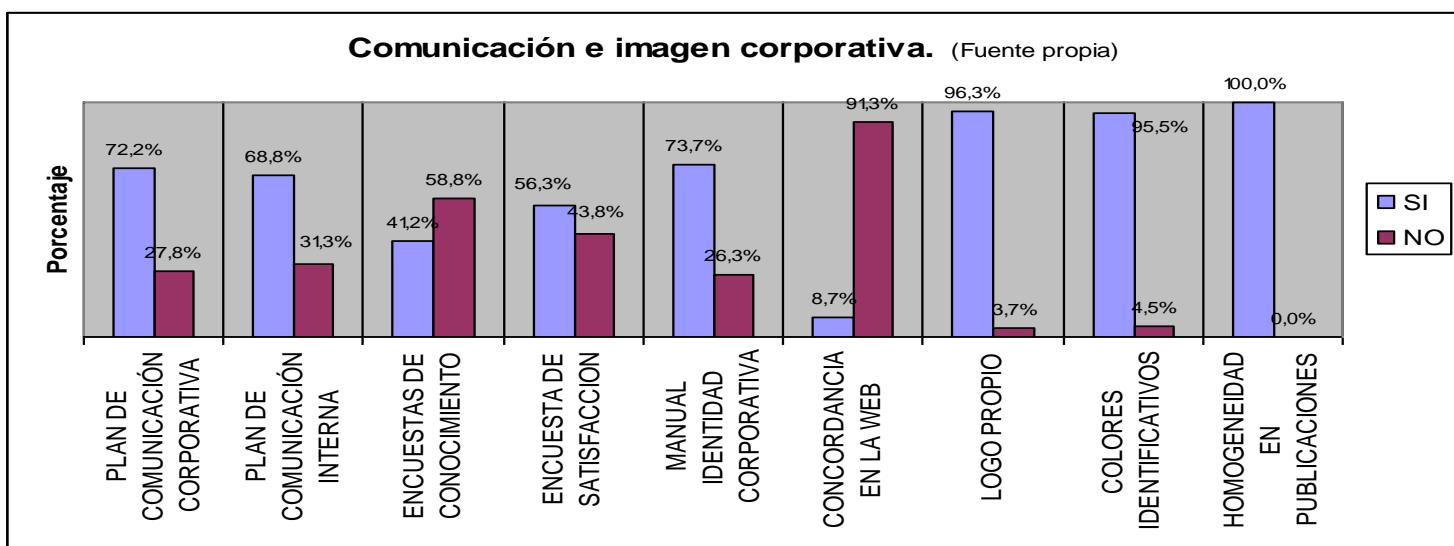
Objeto: Conocer el impacto y cultura organizacional existente en materia de comunicación corporativa.

Variables: Si. No.

Respecto de los siguientes indicadores:

- Plan de Comunicación corporativa, si dispone de un instrumento de planificación específico o que incluya las estrategias de comunicación hacia el exterior.
- Plan de comunicación interna, si dispone de una estrategia de comunicación interna para que los empleados sean conocedores de la dinámica y devenir de la organización.
- Encuestas de conocimiento, si se efectúan periódicamente procesos para conocer si los usuarios del sistema conocen eficazmente la existencia de este tipo de organizaciones.
- Encuestas de satisfacción, si se efectúan periódicamente solicitudes de información a los usuarios sobre el grado de cumplimiento de sus expectativas.
- Manual de identidad corporativa, si la organización cuenta con un instrumento donde esté claramente identificada la marca, el estilo visual y tipográfico.
- Concordancia en la Web, si existe una correlación entre la información publicada en la Web y en la realidad organizacional.
- Logo propio, si cuenta con un logotipo de identificación específico para la organización y bien diferenciado respecto de otros del sector.

- Colores identificativos, si dispone de una rotulación o identificación específica mediante colores significativos que identifiquen clara y rápidamente el servicio.
- Homogeneidad en publicaciones, si en las ediciones de folletos, libros y semejantes se respeta la imagen corporativa.



En este sentido la investigación ha puesto de manifiesto lo siguiente:

- a. En la mayoría de las organizaciones se cuenta con plan de comunicación corporativa y de manual de identidad corporativa (73).
- b. Un 68% cuenta con plan de comunicación interna.
- c. Aunque la mayoría cuenta con encuestas de conocimiento y de satisfacción queda un porcentaje de más del 40% sin ellas, sobre todo en lo que corresponde al grado de satisfacción del servicio.
- d. La gran mayoría cuentan con logotipo identificador de marca propio.
- e. La gran mayoría dispone de colores identificativos propios.
- f. Se pone de manifiesto una gran discordancia entre la imagen corporativa y la información obtenida en la Web.
- g. Todas cuentan con publicaciones que respetan el manual de identidad corporativa y/o el logo propio.

3.3. INTERPRETACION DE RESULTADOS EN EL AMBITO DEL ESTADO ESPAÑOL.

Se han analizado 141 indicadores, en cada una de las 30 organizaciones estudiadas. En total **4.230 indicadores**.

En base a estos resultados, se efectúan una serie de interpretaciones de carácter ejecutivo en una tabla, con las siguientes columnas:

IT: Secuencia numérica del resultado.

CONTENIDO: Descripción del resultado.

INDICADOR: Apartado de la tesis en base al cual se ha elaborado el indicador.

TABLA 5: INTERPRETACION DE RESULTADOS EN EL AMBITO DEL ESTADO ESPAÑOL		
IT.	CONTENIDO	INDICADOR (Referencia sobre el que se basa)
1	La información publicada en las páginas Web no es suficiente para conocer el funcionamiento organizacional de la entidad estudiada, siendo necesario contar con otras fuentes de información más directas para complementar o comprobar la información obtenida, de forma que la transparencia organizacional todavía escasa .	3.2.1
2	El mayor impacto de creación de organizaciones relacionadas con la atención de Bomberos, se produce justo en la década del desarrollo institucional en España (década de los 90), que coincide además con la creación de nuevos servicios a la ciudadanía y “desmilitarización” de organizaciones, como la Policía Nacional o la Cruz Roja Española. Por otra parte, la creación de servicios de emergencias sanitaria coincide a partir de los movimientos de reforma de la sanidad, generados en los comienzos de la década de los 90.	3.2.2.a)

TABLA 5: INTERPRETACION DE RESULTADOS EN EL AMBITO DEL ESTADO ESPAÑOL

IT.	CONTENIDO	INDICADOR (Referencia sobre el que se basa)
3	<p>Existe una asimetría en cuanto al ámbito territorial de implantación de las organizaciones de Bomberos: Municipal en las grandes ciudades, Provincial o comarcal, en la mayoría de los territorios, y Autonómico en las Comunidades Autónomas uniprovinciales. Desde un punto de vista funcional, también es asimétrico, ya que no en todos los servicios de bomberos la prestación es la misma.</p> <p>Por el contrario, en materia de Emergencias Médicas hay una simetría en su ámbito territorial.</p>	3.2.2.b)
4	Las nuevas formas de gestión, ya experimentadas en los sistemas de Emergencias Médicas, no se han extendido al resto del sector de la atención de emergencia, por lo que aún existe mucho recorrido de mejora en la gestión del resto de materias.	3.2.2.c)
5	Los servicios de Atención de Emergencias se han incorporado al mundo de difusión digital, aunque de manera muy somera , de hecho el control y automatización de la operativa de los recursos es muy incipiente.	3.2.2.d) 3.2.1 3.2.6.c
6	La participación de la sociedad en la gobernanza en estas organizaciones es muy baja , siendo por el contrario, muy alta la participación de las Instituciones administrativas y por el contrario es muy escasa la de otras organizaciones, como grupos vecinales, sindicatos, partidos, asociaciones profesionales y grupos de interés.	3.2.3.a) y b)
8	Aunque existen algunos instrumentos de planificación estratégica, son escasos los manuales de buenas prácticas y los de responsabilidad social corporativa .	3.2.3.d)
9	<p>La diferencia entre gobernanza y gestión parece más teórica que real, ya que la “intervención” de la gobernanza en los ámbitos de gestión es muy significativa a través del máximo órgano gestor.</p> <p>El nombramiento político del órgano gestor, hace dudar sobre la diferenciación entre gobernanza y gestión de forma que esta última parece más teórica que real.</p>	3.2.3.c) 3.2.4.a)
10	La relación laboral del máximo órgano gestor responde a criterios muy rígidos , limitando sensiblemente la capacidad de remuneración y evaluación del desempeño. La implantación de los contratos de alta dirección es muy escasa.	3.2.4.b) 3.2.5

IT.	CONTENIDO	INDICADOR (Referencia sobre el que se basa)
11	El modelo autocrático de gestión parece estar muy generalizado, lo que va en línea con el modelo funcional, de carácter más conservador, lo que imposibilita estilos de dirección más innovadores y adecuados a la realidad actual, haciendo difícil implantar otros modelos de organización más actuales, como el colaborativo.	3.2.4.c)
12	La designación política para la selección de los directivos de segundo nivel es a toda luz anómala y permite la discrecionalidad, no garantizando el cumplimiento de los principios establecidos en el Estatuto Básico del Empleado Público para la selección de directivos ³⁸⁶ .	3.2.5
14	Existen números de acceso al sistema de emergencias diferentes al 1-1-2, por lo que se debería replantear la existencia de estos números para evitar confusión y dificultades en el acceso al sistema de Atención de Emergencias.	3.2.6.a)
15	Una gran mayoría de los centros de atención/coordinación no se encuentran físicamente integrados en la sala operativa del 1-1-2, con lo que debería potenciarse esta integración para favorecer la coordinación de los servicios multisectorial.	3.2.6.b)
16	Hay un adecuado control del seguimiento de recursos operativos, pero con un escaso control automatizado , lo que nos induce a pensar que el control de seguimiento se efectúa vía radio y a iniciativa de los intervinientes, por lo que éste está sujeto a importantes contaminaciones. Deberían incrementarse los esfuerzos para lograr una mayor optimización de recursos, así como un mejor control operativo de los mismos.	3.2.6.c)

³⁸⁶ Art. 13. 2 de Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público: “Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia”.

TABLA 5: INTERPRETACION DE RESULTADOS EN EL AMBITO DEL ESTADO ESPAÑOL

IT.	CONTENIDO	INDICADOR (Referencia sobre el que se basa)
18	<p>Existe una gran asimetría entre las actuaciones por servicios de Emergencias Sanitarias y las de Bomberos.</p> <p>Anualmente, se efectúan más de seis millones de servicios en España, lo que da una media de 17.317 intervenciones al día.</p> <p>La distribución porcentual es de un 94% servicios de Emergencias Médicas y 6%, de Bomberos.</p> <p>En cuanto a ratios, destacan las siguientes medias a nivel de todo España:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Servicios totales anuales por cada 1000 habitantes: 149,73 – Servicios de Bomberos anuales por cada 1000 habitantes: 8,59 – Servicios de Emergencias Sanitarias anuales por cada 1000 habitantes: 141,13 	3.2.7.a)
19	En España, como media nacional se producen 24,67 servicios por cada kilómetro cuadrado de superficie.	3.2.7.b)
20	Para los servicios de Bomberos, la distribución cualitativa y cuantitativa de la tipología de actuaciones es la siguiente:	3.2.7.c)
21	El sistema de calidad es muy incipiente y precisa de una importante evaluación externa para la obtención de certificaciones independientes. Ante esta situación, cabe afirmar que estas organizaciones están poco acostumbradas a ser evaluadas y menos con certificaciones independientes.	3.2.7.d)
22	<p>Existen gran número de actividades de formación para su propio personal, que probablemente va más relacionado con las prácticas en sí mismas, que con un verdadero plan de formación continua del equipo humano, limitando de manera muy significativa el campo de actuación de este tipo de organizaciones. Esto da una idea de que la formación externa, es más una “extensión” de la interna, que una verdadera actuación de carácter estratégico como línea de “negocio” propia.</p> <p>Existe una gran oferta de formación interna y muy escasa en cuanto a la formación externa, de forma que no se está aprovechando la oportunidad estratégica que ofrece la implantación en el mercado de procesos de formación externa.</p>	3.2.8

TABLA 5: INTERPRETACION DE RESULTADOS EN EL AMBITO DEL ESTADO ESPAÑOL		
IT.	CONTENIDO	INDICADOR (Referencia sobre el que se basa)
23	Existe una escasa actuación en materia de atención personalizada, por lo que deberían orientarse las actuaciones y en definitiva el servicio prestado, hacia el verdadero protagonista del sistema, la persona atendida .	3.2.9
24	Existe una escasa participación en programas de investigación y desarrollo, ni tampoco existe una colaboración con las Universidades. Resulta imprescindible que este tipo de organizaciones “salgan” de su entorno y busquen sistemas que permitan financiar actuaciones en la búsqueda de nuevas técnicas mediante la investigación, todo ello en el marco de colaboración, también docente, con las Universidades.	3.2.10
25	Existen programas de control del gasto y sostenibilidad, así como, de protección medioambiental, aunque su implantación no está generalizada. No obstante, hay que aprovechar esta oportunidad para abundar en la mejora de estos procesos y evitar crecimiento en función de demandas indeterminadas y sin valoración del coste-oportunidad-beneficio.	3.2.11
26	Existe una cultura organizacional para la facturación de servicios , siendo escasa la cultura de captación de otras fuentes de financiación, como fondos europeos para programas específicos.	3.2.12.a)
27	Parece razonable que en este tipo de organizaciones deba existir un equilibrio presupuestario, ya que cabe pensar que cuando la propiedad (Administración Pública) concede una aportación para financiar un servicio, esta debe ser consumida en su justo equilibrio, dado que un gasto excesivo es indicador de derroche y un consumo inferior del crédito es falta de acción.	3.2.12.b)
28	En estos términos, se pone de manifiesto que el servicio de Emergencias Médicas es sensiblemente más eficiente que el de Bomberos . Concretamente, una actuación de, Emergencias Médicas cuesta 180 Euros, frente a 3.500 Euros de una de Bomberos.	3.2.12.c)
29	El modelo de gestión en ambas organizaciones es muy diferente, ya que en las de Emergencias Médicas existe gran impacto en el apartado de gastos de explotación, frente a los Bomberos, dado que se externalizan mucho más los servicios en las organizaciones sanitarias.	3.2.12.d)

TABLA 5: INTERPRETACION DE RESULTADOS EN EL AMBITO DEL ESTADO ESPAÑOL

IT.	CONTENIDO	INDICADOR (Referencia sobre el que se basa)
30	<p>No existen claros indicadores homogéneos para el dimensionamiento por igual de los servicios, lo que da una idea de la asimetría del sector.</p> <p>Las mayores partidas presupuestarias en España, se dedican a los servicios de Bomberos frente a los de Emergencias Médicas, pese a que esos efectúan muchas menos intervenciones que los últimos.</p> <p>Existen diferencias muy importantes en el coste de un servicio de las organizaciones sanitarias respecto de las de Bomberos, por lo que habría que reflexionar sobre la optimización de estos últimos, no solo en términos económicos, sino de prestación de servicios, aumentando si es posible el número de actuaciones de los Bomberos, para obtener mayor rentabilidad.</p> <p>Resulta conveniente diseñar fórmulas correctoras que permitan homogeneizar resultados entre Comunidades Autónomas, de manera que se puedan corregir las peculiaridades geográficas, poblacionales y de riesgo.</p>	3.2.12.e)
31	<p>La imagen corporativa está presente en las organizaciones estudiadas. No obstante, parece que no se le presta mucha atención, ya que existe bastante discordancia en la Web corporativa. Por otro lado, es muy de destacar la falta de “escucha atenta” respecto del cliente ya que las encuestas de conocimiento y satisfacción son muy escasas.</p> <p>Resulta muy necesario efectuar actuaciones que orienten la organización hacia el “cliente”, conocer sus expectativas, opiniones, demandas, etc.</p>	3.2.13

CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL		ITEM ANTERIOR:
De esta manera podemos definir el sistema actual como		
	Gobernabilidad	
Diferencia entre gobernanza y gestión más teórica que real		7
	Gestión directiva	
Excesiva designación política de directivos		9, 12
Gestión autocrática		11
Rígida relación laboral de directivos		13
	Organización	
Asimétrico territorialmente		3
Asimétrico en la actividad		
Con recorrido de mejora en la gestión organizacional		4
	Operatividad	
Múltiples números de teléfono de acceso al sistema		14
Escasa integración física de los servicios en las salas 1-1-2		15
Escaso control operativo automatizado		16
	Formación como línea de servicio	
Insuficiente estrategia de formación externa: la formación externa es extensión de la interna		22
	Calidad e innovación	
Sistema de calidad incipiente		21
Escasos programas con el sector Universitario		
	Orientación al usuario	
Falta de manuales de buenas prácticas		8
Falta de compromiso social corporativo		8
Egocéntrico		
Necesidad de mayor trasparencia		1
Escasa participación social en la gobernanza		6
	Facturación	
Existe cultura de facturación		
Descompensación de coste de servicios		

Parte 4

ORGANIZACION COMPARADA DE AMBITO INTERNACIONAL

PARTE 4: ORGANIZACIÓN COMPARADA DE ÁMBITO INTERNACIONAL.

Esta cuarta parte, tiene por **objetivo** efectuar un análisis descriptivo de la investigación efectuada en el ámbito internacional. Se trata por tanto, de conocer con detalle los aspectos organizativos de los diferentes servicios de Atención de Emergencias que operan en el entorno internacional.

Para ello, se han seleccionado veinte organizaciones: nueve del espacio Europeo, tres de Estados Unidos y Canadá, cinco de Latinoamérica y tres de otros continentes. A cada una se le han aplicado treinta y siete indicadores, lo que ha supuesto **analizar 740 items**.

Esta información se ha comparado con el tipo de organización existente en España, para de esta manera, poder conocer nuestra **situación organizacional respecto de otros Países**.

4.1 METODOLOGIA DEL ANALISIS.

4.1.1 Metodología de trabajo.

Para abordar el objeto de estudio, se han elegido una serie de Países, en base a los siguientes criterios:

- a) Representatividad desde un punto de vista de desarrollo del País.
- b) Idioma castellano (aunque se han tenido en consideración también otros idiomas).
- c) Paralelismos significativos en cuanto a su organización.
- d) Disponibilidad de información.

De esta manera, se han seleccionado Países semejantes a nuestro entorno.

Además, para la toma de datos, se ha diseñado una ficha de obtención de datos específica que sirvió de instrumento para abordar diferentes Países y organizaciones singulares.

Obtenido los datos, se analiza el fruto de la investigación mediante el análisis reflexivo del dato en sí mismo y su utilidad, habiéndose desechado aquellos que por la carencia de significancia no son relevantes para el objeto de estudio. Por el contrario, en aquellos que si son relevantes, se analizan uno o varios resultados específicos, a modo de resumen-conclusión del conjunto de indicadores de su campo.

4.1.2 Características de la ficha técnica.

Las características de la ficha realizada para la toma de datos, es la siguiente:

Tipo de investigación social	Cualitativa
Método de recogida de información	Encuesta
Tipo	Estructurada
Cantidad de ítem utilizados	37 (en total 740)
Organizaciones estudiadas	22
Fecha de obtención de datos	Octubre a diciembre de 2012.
Modo de obtención	Telefónico e Internet.
Fuente, explotación e interpretación de datos	Fuente: Alumnos título de Grado en prevención y seguridad integral de la Universidad Autónoma de Barcelona. Eplotación e interpretación propia.

4.1.3 Descripción de indicadores.

La ficha de toma de datos consta de dos partes:

A) Estructura general del País:

En ella se analizan aspectos generales marco de la estructura del País. Entre otros, la población de derecho, turistas, superficie, sistema de gobierno, sistemas de organización, modo de riqueza, esperanza de vida y empleados públicos.

B) Datos específicos de la organización del sector:

En esta, se analizan los indicadores relacionados con el sistema de gestión, organización, proceso formativo, forma de financiación, estructura de formación y modo de prestación. Todo ello, dividido en las siguientes tipos de organizaciones:

- a) Atención sanitaria [médica] urgente.

- b) Bomberos.
- c) Protección Civil.
- d) Número de acceso al sistema de seguridad y emergencias.

El detalle completo de la ficha de toma de datos se encuentra en el **Anexo III**.

4.1.4 Ámbitos geográficos.

Se han seleccionado, en base a los criterios mencionados en el [apartado 4.1.1](#), los siguientes Países:

Espacio Europeo: Alemania, Andorra, Francia, Inglaterra, Irlanda, Noruega, Portugal, Suiza, Suecia.

Norteamérica: Florida, San Francisco, Canadá y la organización de los guardacostas de USA.

Latinoamérica: Costa Rica. México, Panamá, Uruguay, Venezuela.

Otros: Guinea Ecuatorial. Australia. Nueva Zelanda

4.1.5 Formulación de resultados.

Se ha seguido el mismo sistema descrito en el [apartado 3.1.5](#) por lo que se da por reproducido.

4.2 RESULTADO DE LOS INDICADORES INTERNACIONALES.

En este apartado se efectúa un análisis pormenorizado de los resultados obtenidos a través de las fichas del trabajo de campo.

No se citan aquellos indicadores, que si bien fueron obtenidos, analizados y estudiados, su resultado no fue significativo para el objeto de esta investigación.

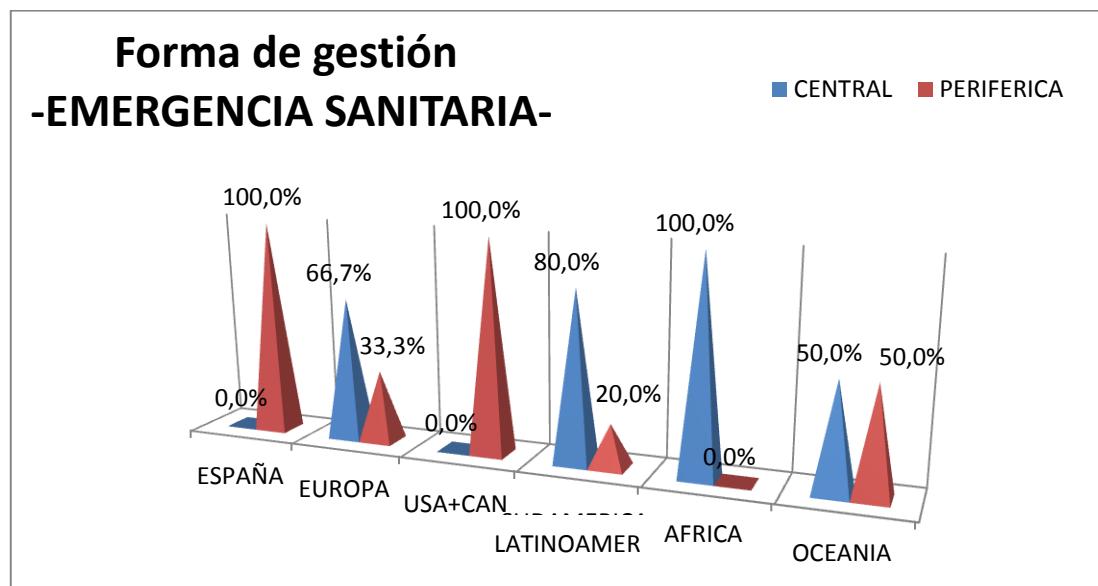
Para cada indicador, se ha definido su objeto, así como, las variables analizadas. Posteriormente se reflejan las gráficas obtenidas para cada ámbito y finaliza con una reflexión sobre los resultados.

Cada uno de los indicadores que se citan en esta parte están soportados y pueden verse con detalle en las fichas recogidas en el **anexo IV**.

4.2.1 Sobre la forma de gestión.

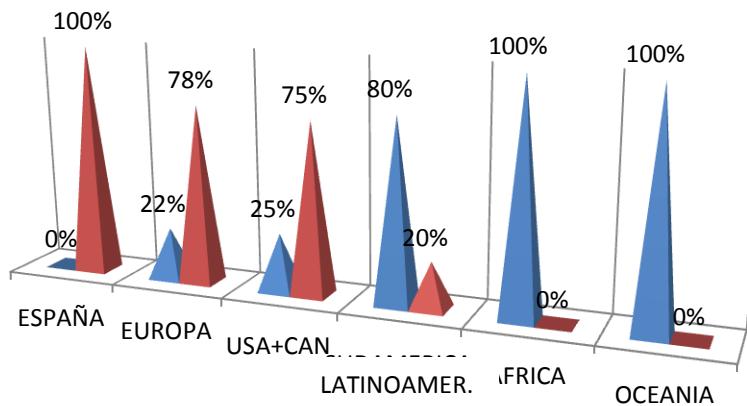
Objeto: Este indicador pretende poner de manifiesto cual es la forma de gestión desde un punto de vista de dependencia y control de la gobernanza de la organización.

Variables: Central: si se efectúa la gobernanza desde una estructura única a nivel de Estado. Periférica: si se realiza de manera descentralizada.



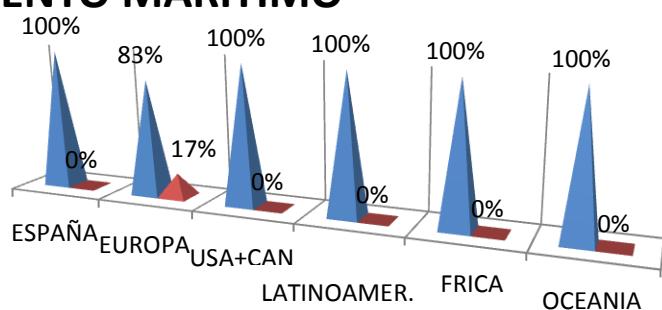
Forma de gestión **-BOMBEROS-**

■ CENTRAL ■ PERIFERICA



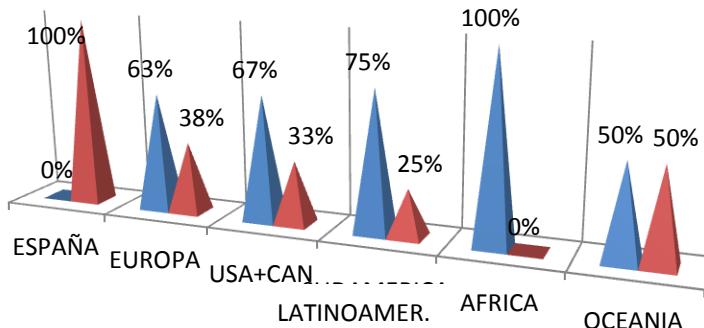
Forma de gestión **-SALVAMENTO MARITIMO-**

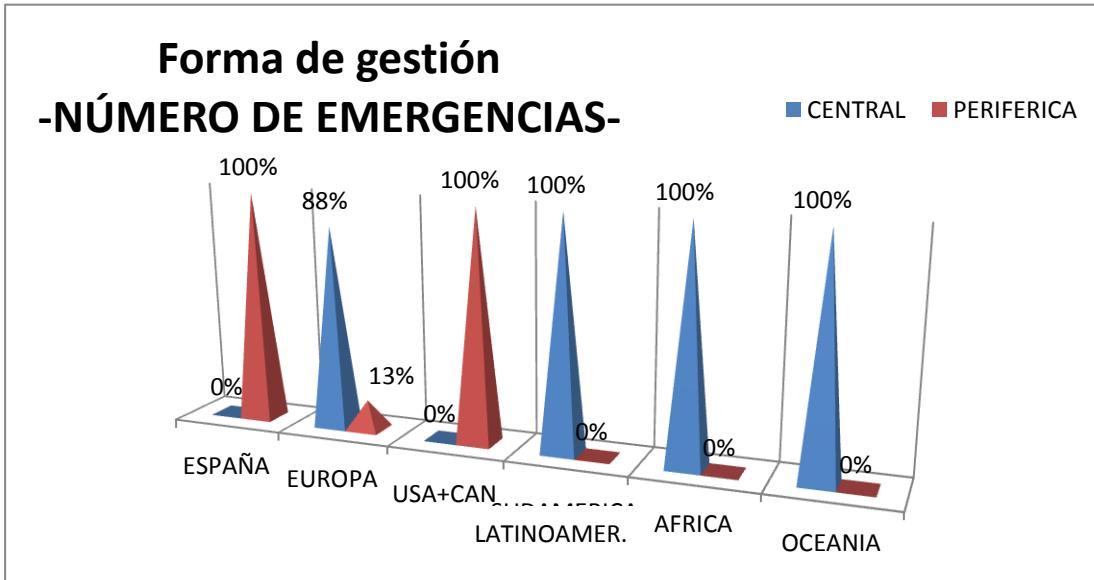
■ CENTRAL ■ PERIFERICA



Forma de gestión **-PROTECCION CIVIL-**

■ CENTRAL ■ PERIFERICA





En España, la forma de gestión de los servicios de emergencia, a excepción del Salvamento Marítimo, está descentralizada.

En otros entornos, España coincide con prácticamente todos los países estudiados en la centralización de la gestión del Salvamento Marítimo. Sin embargo, no se ve correlación en el resto de materias.

En el ámbito sanitario, solo la gestión de la emergencia sanitaria de USA y Canadá es bastante parecida a la de España.

En los Bomberos, coincidimos con Europa y Norteamérica.

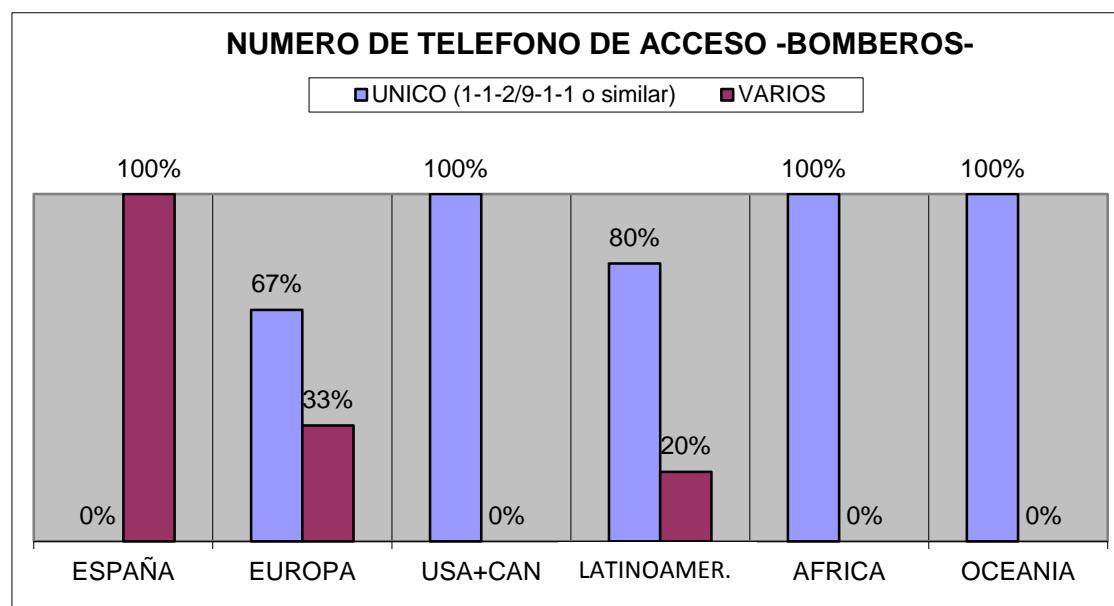
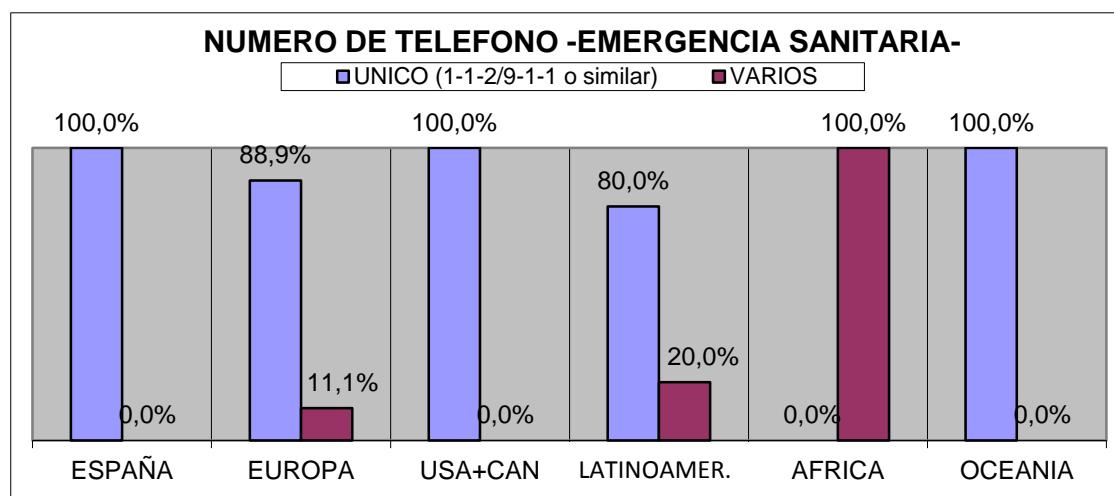
En materia de Protección Civil, tenemos un proceso muy descentralizador a diferencia del resto de Países, en los que en la mitad aproximadamente está centralizado.

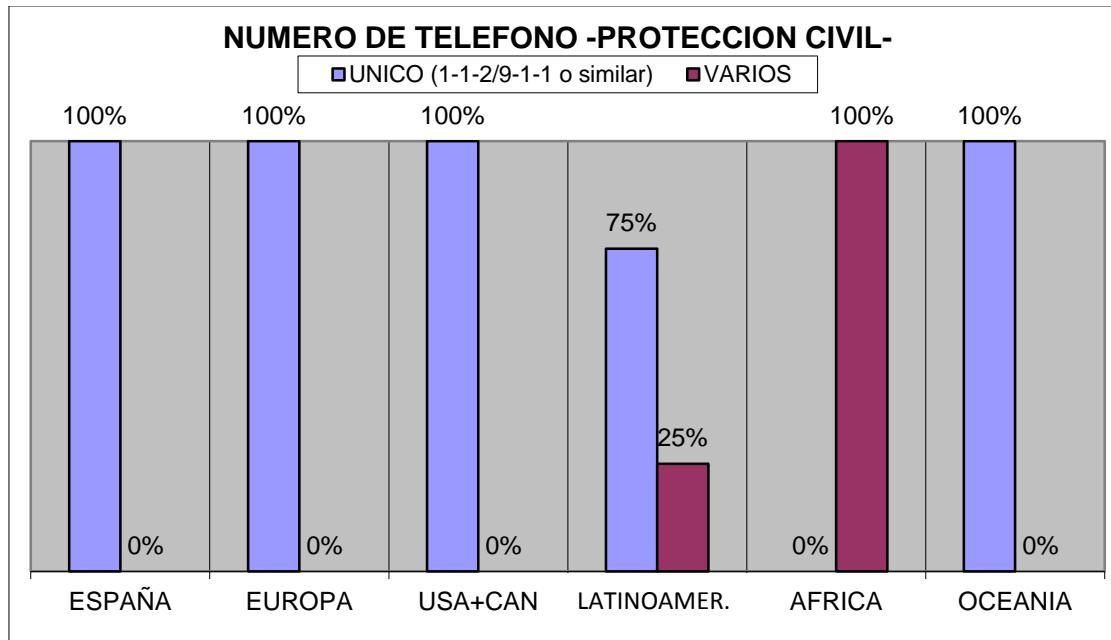
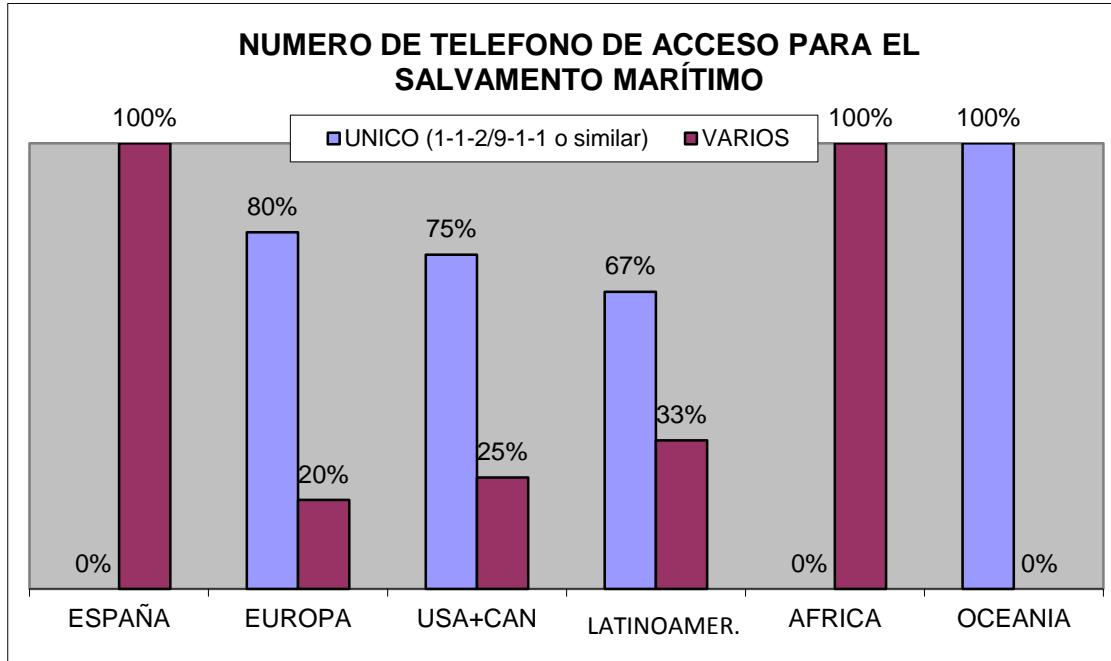
En cuanto a la gestión del número de emergencias, nuestro modelo es muy semejante al de Norteamérica, bastante descentralizado, a diferencia de Europa, Oceanía y Latinoamérica donde hay una gran centralización.

4.2.2 Número de teléfono para acceso a la emergencia.

Objeto: Conocer a través de qué número de teléfono se accede al sistema de atención a la emergencia.

VARIABLES: Único: número tipo 1-1-2, 9-1-1 o similar. Varios: concurren diferentes números de acceso que con carácter general, conoce la población.





En España, el número único de urgencia Europeo 1-1-2 está implantado en todas la Comunidades Autónomas. La migración de los números de teléfono específicos de cada servicio hacia el 1-1-2, ha sido bastante conseguida en el caso de la emergencia sanitaria, mientras que en el ámbito de los Bomberos sigue conviviendo de manera bastante significativa con los números específicos de Bomberos, tipo 080.

Fuera de España, el acceso al sistema de Emergencias Sanitarias es a través de un teléfono único, bien 1-1-2 en Europa, 9-1-1 en USA-CANADA o similar en el resto de países. Latinoamérica tiene una menor implantación y prácticamente es inexistente en Guinea Ecuatorial, lo que refleja la maduración organizacional de este tipo de servicios que confluyen hacia un único número de acceso. Por lo tanto, podemos afirmar que estamos con un comportamiento similar al del resto de países.

Respecto de los Bomberos, nuestra situación es bastante distinta, ya que en el resto de países han evolucionado más hacia el número de urgencia único.

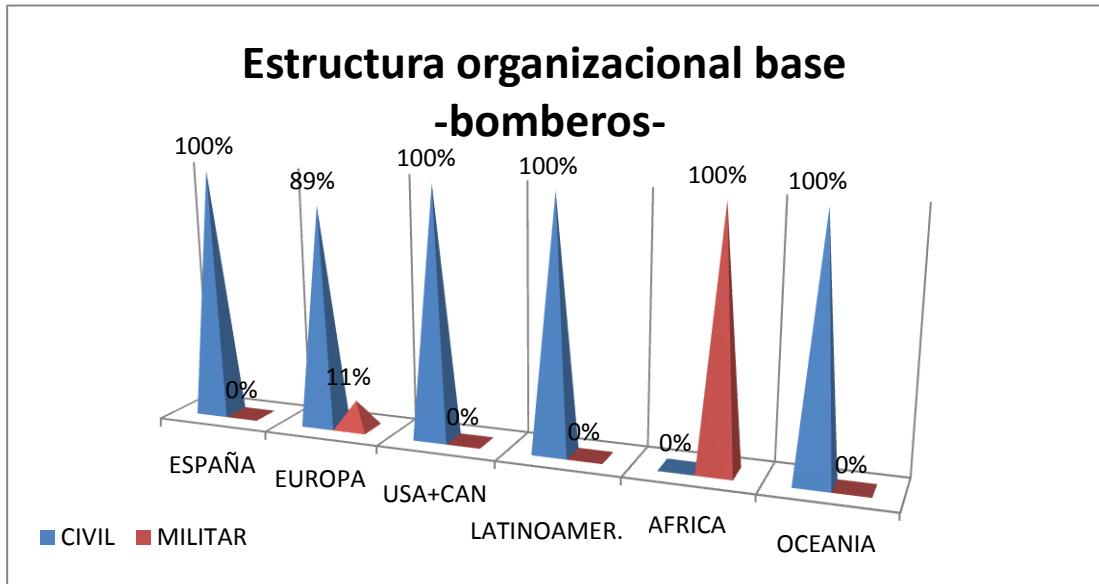
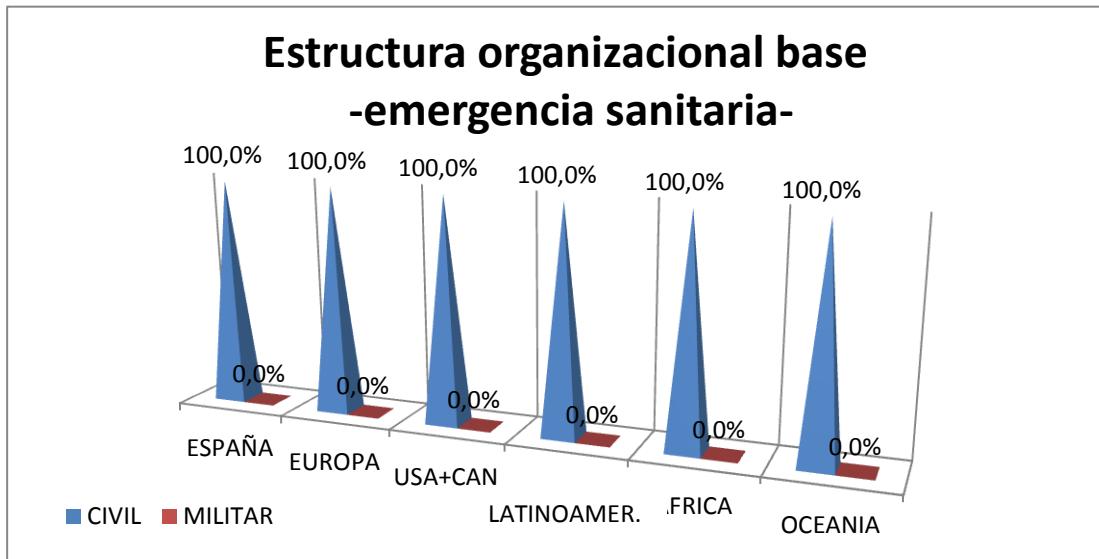
En cuanto al Salvamento Marítimo, en España mantenemos una excesiva dispersión de teléfonos respecto a otros países, de hecho, el 1-1-2 está poco implantado en este terreno en España.

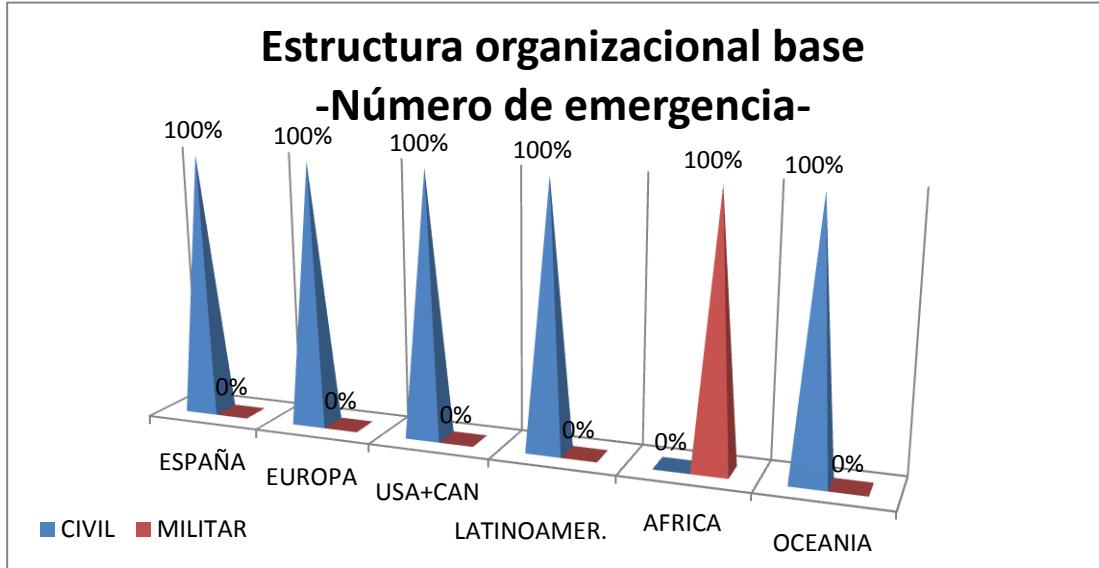
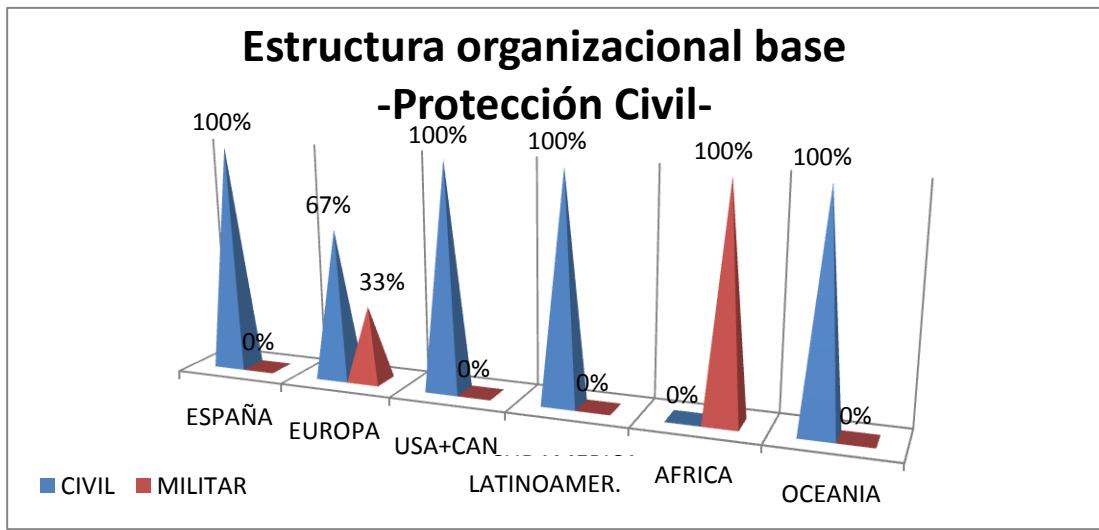
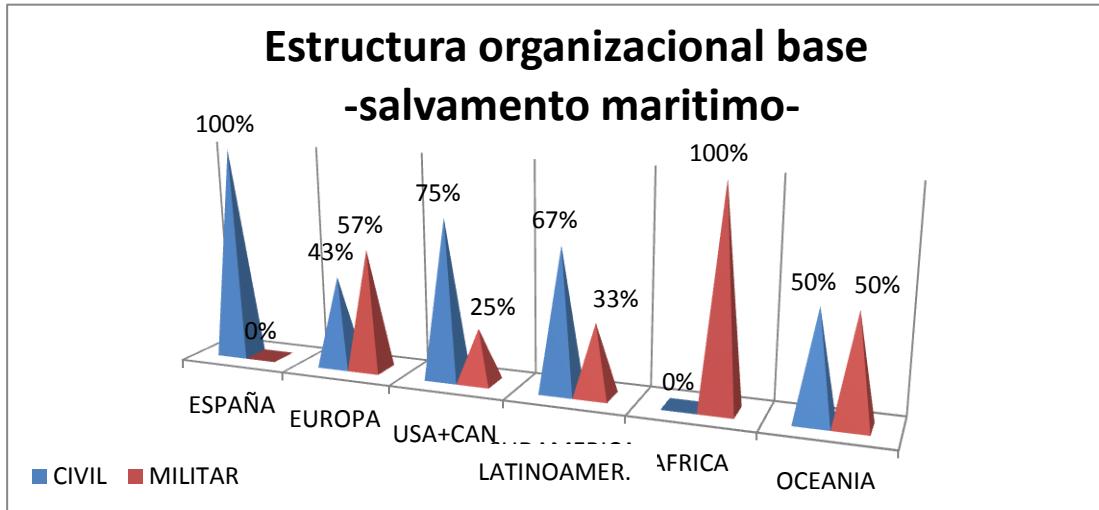
Por lo que respecta a la Protección Civil, nuestro comportamiento es prácticamente igual que el resto de Países semejantes.

4.2.3 Estructura organizacional de base de los servicios de atención de emergencia en el ámbito internacional.

Objeto: En este indicador, se pretende conocer como es la estructura organizacional base del sistema.

Variables: Militar: si la organización tiene ese carácter. Civil.





En España, la totalidad de los servicios de Atención de Emergencias son de carácter civil. (Por su poco impacto en la emergencia ordinaria, no tenemos en cuenta a la Unidad Militar de Emergencias)³⁸⁷.

En cuanto a la emergencia sanitaria, en todos los países analizados es de carácter civil y prácticamente en todos para los servicios de Bomberos, Protección Civil y en la gestión del número de teléfono de emergencias.

En cuanto al Salvamento Marítimo existe un mixto, aunque predomina el carácter civil, como en España.

Vemos que en términos generales, estamos ante organizaciones de carácter civil, especialmente la emergencia sanitaria. Como se ha visto en el apartado 1.2. de esta investigación, los orígenes de la mayoría de estos servicios fueron de carácter militar. Esto da una idea de la gran maduración social que ha tenido esta actividad, a diferencia de otras, como por ejemplo, los Bomberos o la Protección Civil, que como posteriormente veremos mantienen estructuras muy jerarquizadas.

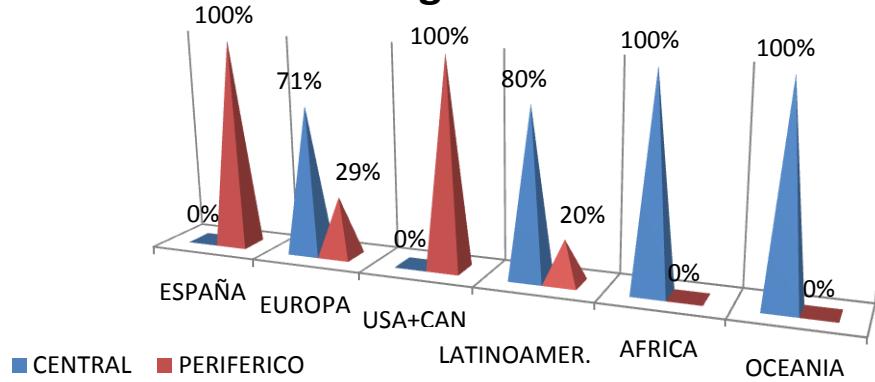
4.2.4 Organización del proceso de formación de los mandos.

Objeto: Este es un indicador que pretende conocer a qué nivel se organiza y estructura la formación de los mandos y si existe concordancia entre la forma de gestionarla y la formación de los mandos.

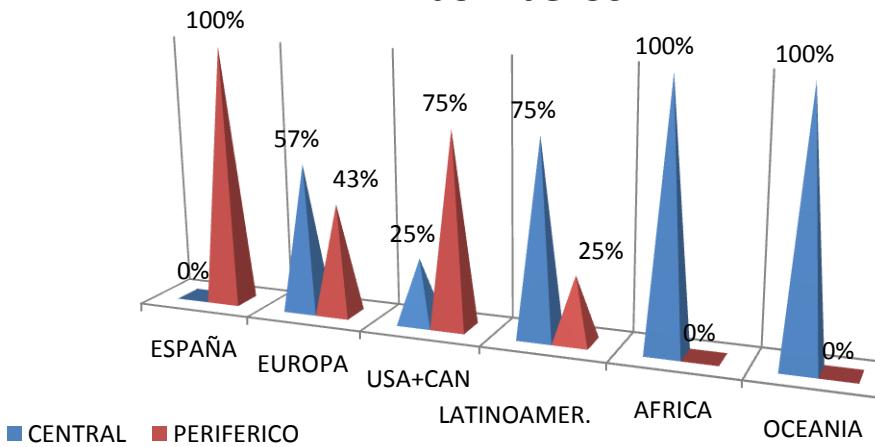
Variables: Central: es decir desde la organización Estatal. Periférico: descentralizada.

³⁸⁷ Unidad Militar de Emergencias (UME). <http://www.defensa.gob.es/ume/>

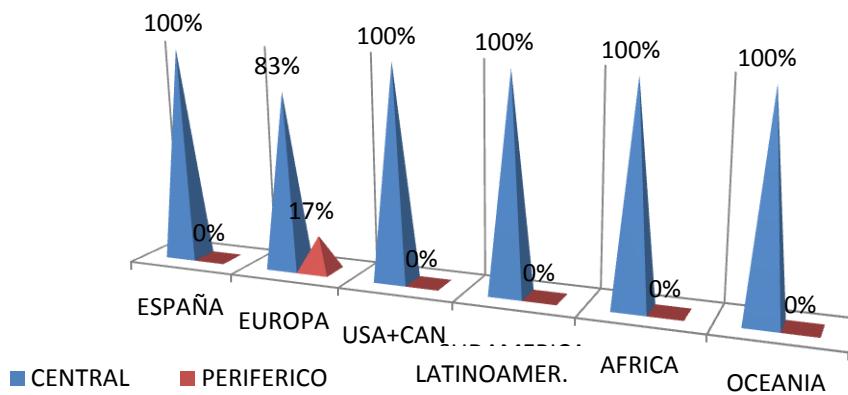
Proceso de formación de mandos -emergencia sanitaria-



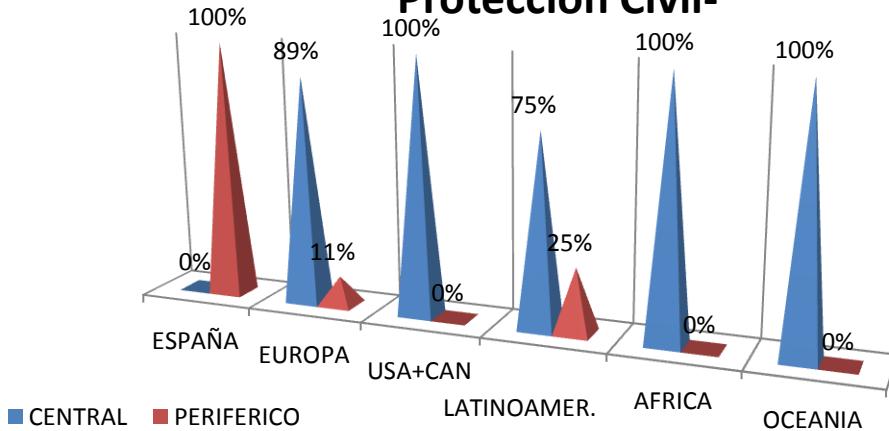
Proceso de formación de mandos - bomberos-



Proceso de formacion de mandos salvamento marítimo-



Proceso de formación de mandos - Protección Civil-



En España, el proceso de formación de los mandos de los servicios de Atención de Emergencias está totalmente descentralizado.

Para la emergencia sanitaria, se observa en la investigación que en España y Norteamérica está descentralizada, en Europa y Latinoamérica hay un mixto, aunque predomina la gestión centralizada, como en Guinea Ecuatorial y Nueva Zelanda. Existe una importantísima concordancia entre este indicador y el de la forma de gestión de la emergencia sanitaria (4.2.1) y

prácticamente se reproduce en su totalidad a excepción de Nueva Zelanda (Oceanía).

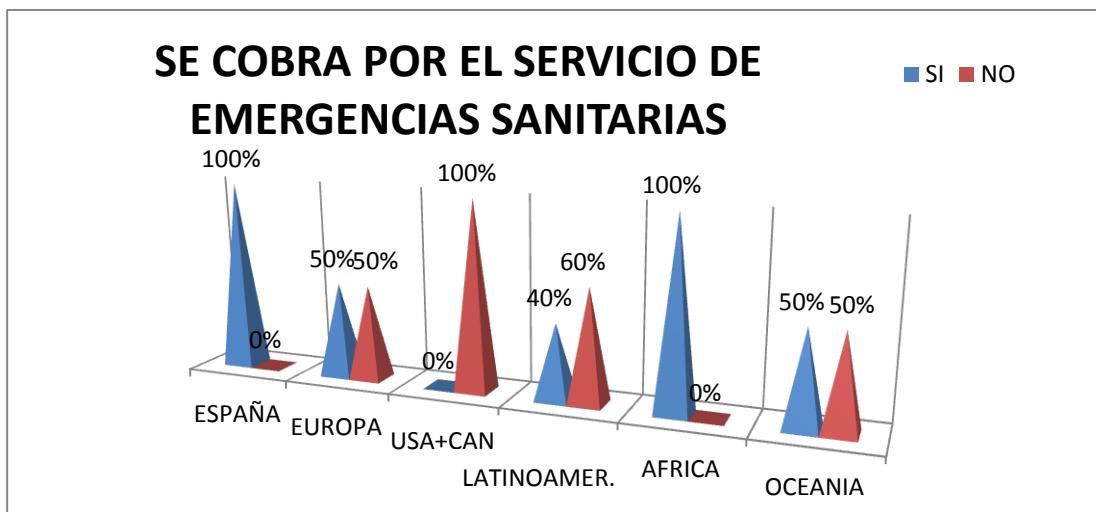
Sin embargo, en el ámbito de los Bomberos la mayoría de los países tienen la formación de sus mandos centralizada, siendo prácticamente total para el caso del Salvamento Marítimo y el de la Protección Civil.

Es de destacar por tanto, una importantísima diferencia de España respecto del resto de países estudiados, ya que en la inmensa mayoría la formación de este colectivo está centralizada.

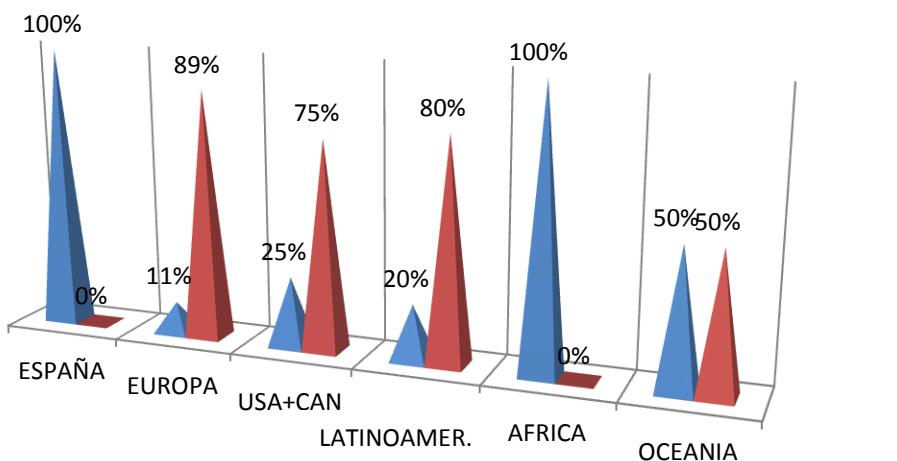
4.2.5 Cobro de los servicios

Objeto: Este indicador pone de manifiesto si existe financiación del servicio de emergencias, afrontada directamente por el usuario.

Variables: Si: en el caso de que el servicio se facture, bien directamente al usuario, todo o parte del servicio, o a alguna compañía aseguradora. No: en el caso de que el servicio sea gratuito y se financia directa y únicamente, con los presupuestos ordinarios de la Administración Pública.

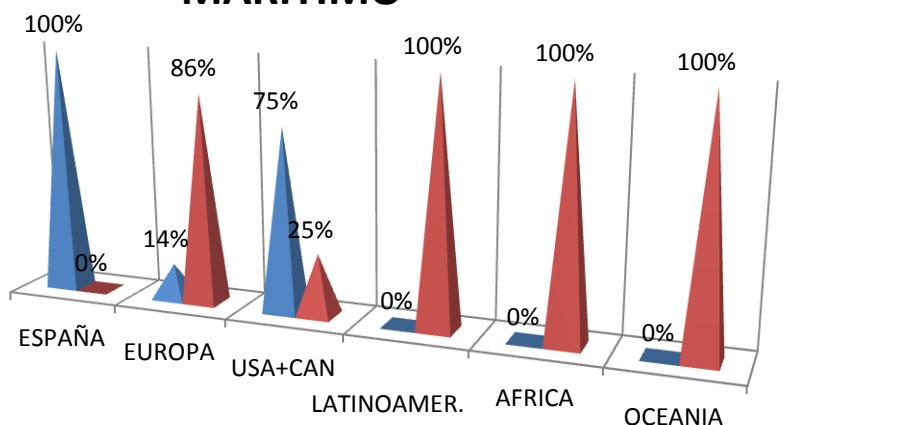


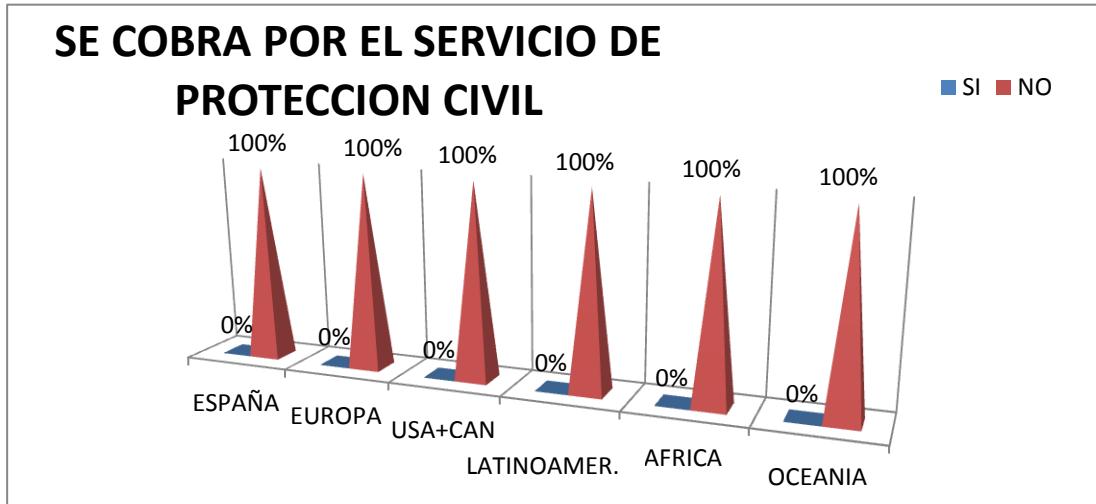
SE COBRA EL SERVICIO DE BOMBEROS



SE COBRA EL SERVICIOS DE SALVAMENTO

MARITIMO





En España, se cobra prácticamente por todos los servicios de Atención de Emergencias, a excepción del de Protección Civil, que es financiado prácticamente en su totalidad con fondos públicos.

En el resto de los países estudiados, la atención a la emergencia sanitaria, es de financiación mixta. Por una parte, procedente de compañías aseguradoras, y por otra, de la Administración Pública. En el caso de USA y Canadá no se factura directamente al usuario. En Latinoamérica y Nueva Zelanda, no hay una posición única y en el caso de Guinea Ecuatorial si se cobra el servicio.

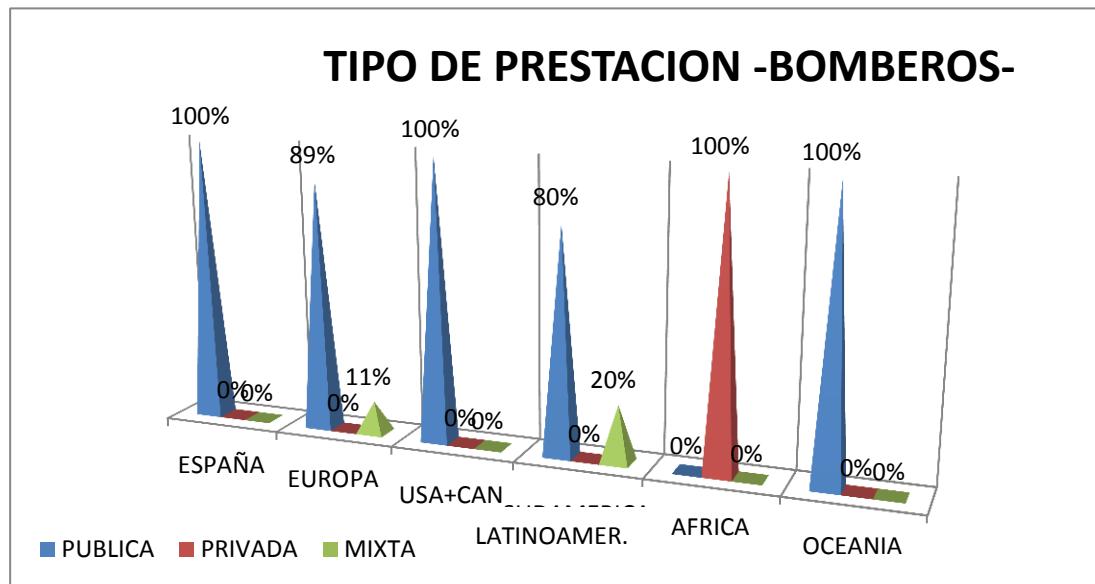
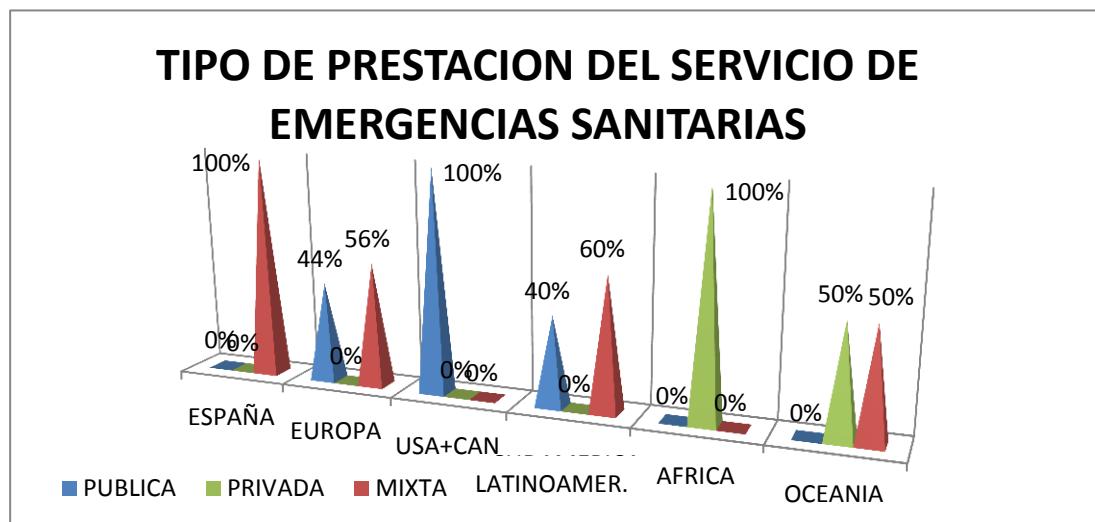
Referente al servicio de Bomberos, en la mayoría de los países el servicio se financia con fondos públicos.

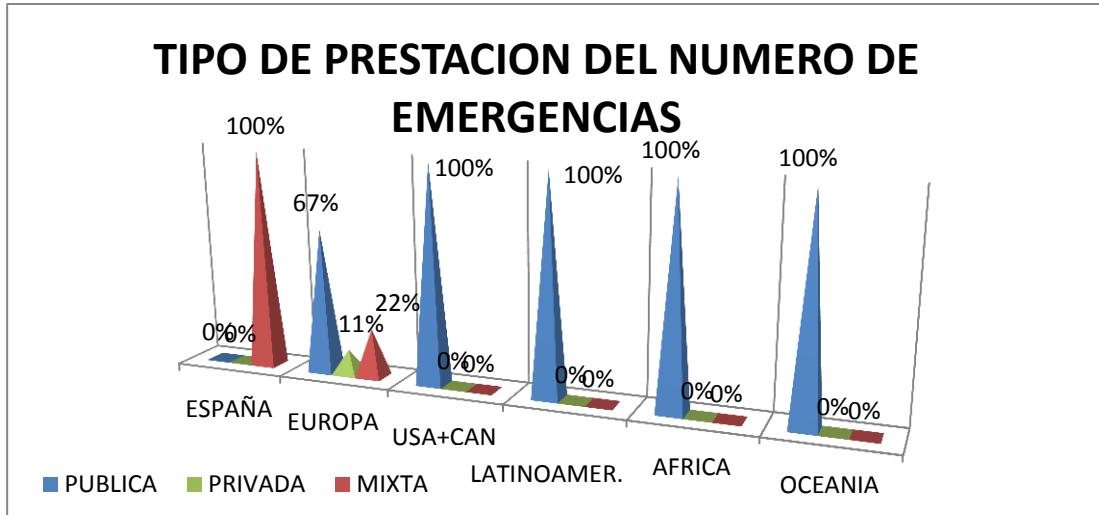
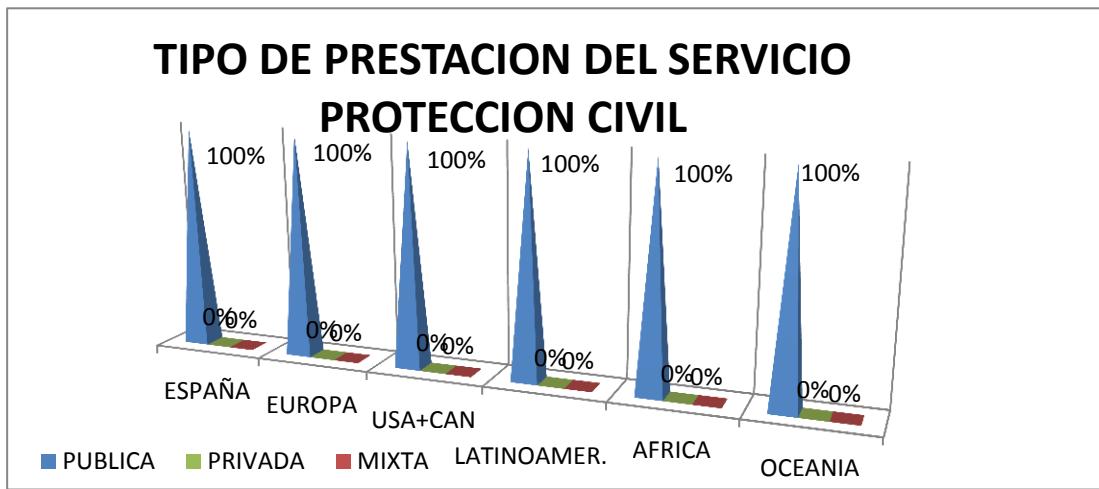
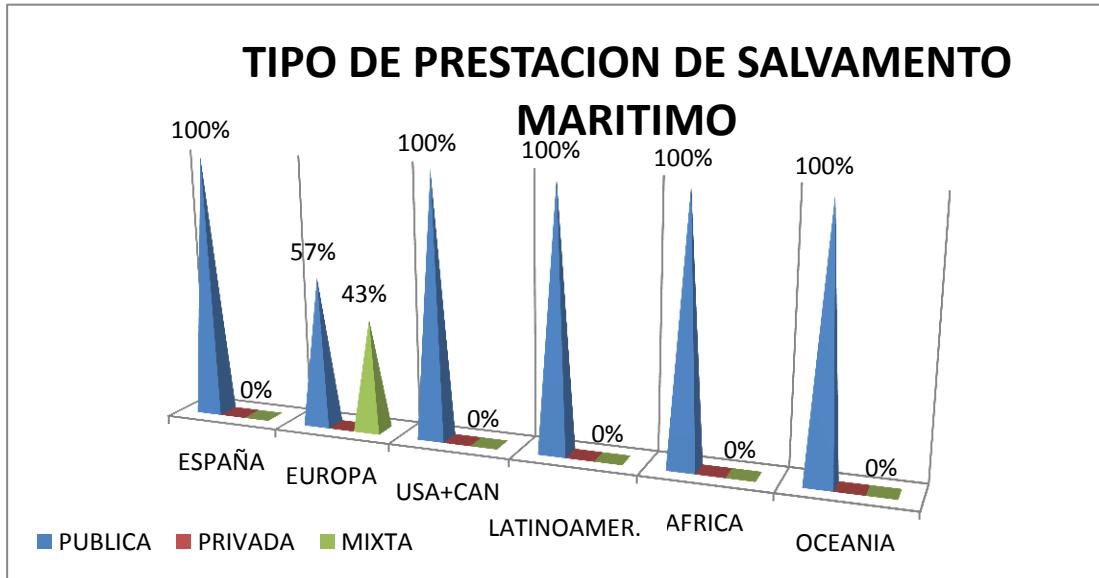
En cuanto al Salvamento Marítimo, la mayoría de los servicios también son de financiación pública, sin cobrar directamente los servicios, salvo casos excepcionales.

4.2.6 Tipo de prestación del servicio.

Objeto: Mediante este indicador se pretende conocer el carácter del tipo de organización que presta el servicio directamente al usuario.

Variables: Pública: cuando depende directamente del sector público o bien participa en su propiedad con al menos el 51%. Privada: si es una sociedad de carácter privado. Mixta: cuando el mismo tipo de servicio es dado bien por una organización pública o privada, que pueden convivir en el mismo o diferentes territorios.





En España, la prestación de este tipo de servicios varía en función de la materia. Si bien la titularidad del servicio es pública, la prestación varía. A saber:

- a) Emergencia médica, es mixta ya que en función de las Comunidades Autónomas hay más o menos intervención del sector privado, incluso en alguna como Catalunya, conviven simultáneamente.
- b) Bomberos, es prácticamente en su totalidad pública, aunque actualmente (2013) existe alguna externalización de servicios, aunque poco significativa, de momento.
- c) Salvamento Marítimo, es pública ya que presta el servicio la Sociedad Estatal de Salvamento. No obstante, hay algún caso de externalización del servicio de seguridad y vigilancia de playas.
- d) Protección Civil, es pública en todo el territorio, aunque hay alguna excepción, poco significativa de momento.

En el ámbito internacional, hay una amplia variabilidad en la forma de gestión de la emergencia sanitaria. España es bastante similar a los modelos europeos y sensiblemente diferente al de Norteamérica.

En el ámbito de Bomberos, no se diferencia mucho respecto del resto de países tampoco en Salvamento Marítimo ni Protección Civil.

Donde sí hay una importante diferencia en el modelo, es en el caso de la gestión del servicio de número de urgencias, ya que en España hay una gran externalización, frente a otros países, que suele ser público.

4.3. INTERPRETACION DE RESULTADOS EN EL AMBITO INTERNACIONAL

Se han analizado 37 indicadores, en cada una de las organizaciones estudiadas de 20 países. En total **740 indicadores**.

Los resultados obtenidos, se comparan entre España y el resto de Países.

En base a estos resultados, se efectúan una serie de interpretaciones de carácter ejecutivo en una tabla, con las siguientes columnas:

IT: Secuencia numérica del resultado.

CONTENIDO: Descripción del resultado.

INDICADOR: Apartado de la tesis en base al cual se ha elaborado el indicador.

TABLA 6: INTERPRETACION DE RESULTADOS EN EL AMBITO INTERNACIONAL		
IT.	CONTENIDO	INDICADOR
1	<p>En cuanto al servicio de Salvamento Marítimo, la forma de gestión del sistema de emergencias en el ámbito internacional (centralizado o periférico) es coincidente con el modelo español ya que generalmente está centralizado.</p> <p>En cuanto a la forma de gestión del número de teléfono emergencias y de los servicios de Bomberos, en España, coincide con la de Norteamérica y países europeos estudiados y son descentralizados.</p> <p>Finalmente, en relación a la emergencia sanitaria, nuestro sistema es similar al de Norteamérica, descentralizado.</p>	<u>4.2.1</u>

TABLA 6: INTERPRETACION DE RESULTADOS EN EL AMBITO INTERNACIONAL

IT.	CONTENIDO	INDICADOR
2	<p>En cuanto al número de teléfono para acceso a la emergencia sanitaria, la mayoría de los países estudiados, al igual que en España, disponen de un número de acceso de marcación abreviada.</p> <p>En los servicios de Bomberos y Salvamento Marítimo son diferentes a España, ya que en nuestro país hay varios números de acceso de carácter ordinario, mientras que en el resto, suele ser de acceso con numeración abreviada.</p> <p>Para el Salvamento Marítimo, en la mayoría de los países conviven varios números ordinarios de acceso.</p>	<u>4.2.2</u>
3	<p>En cuanto a la estructura organizacional de base (civil o militar), de los servicios de emergencia en el ámbito internacional, España coincide mayoritariamente con el resto de países estudiados en su carácter civil de la emergencia sanitaria, Bomberos, Protección Civil y número de emergencias.</p> <p>Referente al Salvamento Marítimo, a nivel internacional coexisten, tanto la estructura civil como la militar, al contrario de España, que es meramente civil.</p>	<u>4.2.3</u>
4	<p>En relación al proceso de formación de los mandos (central o periférico/descentralizado), del sistema de emergencias a nivel internacional, prevalece la organización centralizada, a diferencia de España, donde la organización centralizada se da solo en Salvamento Marítimo.</p> <p>Sin embargo, España coincide con Norteamérica, en la descentralización de esta formación en el ámbito de la emergencia sanitaria y Bomberos, aunque en Europa se ven algunos indicios de descentralización en Bomberos.</p>	<u>4.2.4</u>
5	<p>En cuanto al cobro de los servicios, en España al igual en el resto de los países estudiados no se cobra por los servicios de Protección Civil.</p> <p>Respecto al resto de los servicios de emergencia, en España se cobra por todos ellos, mientras que en el resto de Países, solamente en Norteamérica hay algunas actuaciones en los servicios de Salvamento Marítimo.</p> <p>En Europa, la mitad de los países si cobran los servicios sanitarios.</p>	<u>4.2.5</u>

TABLA 6: INTERPRETACION DE RESULTADOS EN EL AMBITO INTERNACIONAL

IT.	CONTENIDO	INDICADOR
6	<p>En cuanto al tipo de prestación (pública-privada-mixta), el servicio de Salvamento Marítimo, Protección Civil y Bomberos son de carácter público, al igual que en España.</p> <p>En cuanto a la gestión del número de teléfono de emergencias, son también mayoritariamente públicos, a diferencia de España que es mixto.</p> <p>La gestión de los servicios de Emergencias Sanitarias, en Norteamérica es pública y en el resto de los países es mixto (coexiste público y privado). En España también es mixto.</p>	<u>4.2.6</u>

Parte 5

CARACTERIZACION DEL SISTEMA PROPUESTO

PARTE 5: CARACTERIZACION DEL SISTEMA PROPUESTO

Esta quinta parte, tiene por **objeto** diseñar y proponer un nuevo sistema de Atención de Emergencias. Para ello, analiza sus variables, características y principios.

Posteriormente, define el sistema propuesto analizando los factores que le caracterizan, entre otros, los relacionados con la gobernabilidad, los de gestión, los del modelo laboral, los operativos, los de actividad, los de docencia, los económicos, de sostenibilidad y los de atención personalizada.

Consideraciones previas:

Aun no siendo objeto de esta tesis, profundizar filosóficamente en la concepción de “modelo y sistema”, dado que en múltiples ocasiones se confunden ambos términos, utilizándolas de manera indiferenciada cuando en realidad no lo son, en este apartado es importante distinguirlos, ya que nos da las claves para entender el sistema asimétrico existente en el Estado Español y nos permitirá diseñar o caracterizar uno más adecuado a las necesidades y expectativas de los usuarios de estos servicios³⁸⁸.

Modelo:

Un modelo es un “constructo teórico” que describe que interacciones se prevé que se den entre diferentes componentes de un sistema. El modelo pretende definir un marco teórico que explique los efectos que las variaciones en los diferentes componentes del sistema, provocarán en el resultado final del mismo.

Cuando hablamos de modelo, nos referimos siempre a una representación de la realidad con la que buscamos hacer más manejable esta realidad. No podemos olvidar, que nuestra capacidad de aprehensión de cualquiera realidad compleja es muy limitada.

³⁸⁸ Vid. WAGENSBERG, J., *A más cómo, menos por qué*, Tusquets, Barcelona, 2006.

El concepto de modelo, corresponde al ámbito de la política y de la sociología. Tiene mucho que ver con la ideología, con el sentir y valor de la condición humana, la consideración de la persona como un ser igual, con los mismos derechos, deberes, necesidades y expectativas. El modelo por tanto, identifica el fin, el “qué” se quiere lograr.

Estamos por tanto, ante un ámbito teórico, deseable, probablemente ideal y que define el marco en el que la sociedad desea desenvolverse.

Sistema:

Un sistema es un conjunto de elementos interrelacionados, orientados a conseguir un determinado objetivo o finalidad. El Sistema describe una realidad compleja que tiene unas características que van más allá de la mera suma de las características de cada uno de los elementos que lo forman.

Los sistemas, son instrumentos operativos con los que nos dotamos para responder a un determinado modelo. Tiene mucho que ver con las “funciones sociales” de las diferentes medidas que se toman para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Para ello, están las Instituciones y organizaciones, a través de las cuales se instrumentaliza esta función social que precisa el sistema.

En cada organización se define una Misión, una Visión, unos Valores y unos Objetivos con los que se identifica la misma, además de los estilos organizacionales y el modelo de gestión.

El sistema está compuesto por un conjunto de “actores” que interactúan en el escenario del incidente. Este conjunto de actores está organizado mediante Cuerpos, tales como el de Bomberos, los de Policía, los de Emergencias Médicas, etc., y mantienen una estructura organizacional concreta, con su propio estilo, dinamismo, intereses y relaciones.

A los actores, en la actualidad se tiende a llamar “operadores”, en la medida que actúan con una función social, en un territorio determinado, aunque en muchos casos, también se confunden con la denominación de “Agencia”, lo cual no es del todo correcto, puesto que una agencia puede a su vez efectuar varias funciones sociales. De hecho, su diseño original, era con la intención de sobreponer los Cuerpos, para actuar con un carácter multifuncional.

Para FERRANDIZ:

“Sistema de emergencias, es el conjunto de medios integrados por personal, recursos móviles, recursos fijos, equipamientos y medios de telecomunicación dedicados a la atención de las emergencias (...).

Todos estos recursos están en contacto permanente con un centro coordinador y configuran una red asistencial para llevar a término la asistencia... Es pues, un conjunto de recursos coordinados”³⁸⁹

³⁸⁹ FERRANDIZ, S., Tesis doctoral: *Aproximación epidemiológica al transporte interhospitalario...* op. cit., pág. 20 y ss.

5.1 CARACTERIZACION DEL MODELO Y SISTEMA ACTUALES.

Hasta ahora, hemos podido analizar en profundidad, como es la organización que existe para responder a las situaciones de emergencia, tanto consideradas como catastróficas o no. En este apartado caracterizamos al modelo y sistema actuales.

5.1.1 Caracterización del MODELO actual.

a) La caracterización del modelo de Atención de Emergencias actual, es la siguiente:

- **Causa u origen:** Hay una única situación crítica que es la que hay que atender, aunque pudiera haber varios incidentes originados por esta situación.
- **Objetivo común:** Responde a una cultura social en la que la seguridad humana es un valor esencial, por lo que el objetivo del modelo es común para toda la sociedad en su conjunto, con independencia de quien la implante. Es por tanto, una forma de entender la sociedad y las relaciones entre las personas. Se trata de restituir a la situación normal, dando primera atención de rescate, salvamento y tratamiento a las personas, minimizando sus daños, reparando los bienes, reponiendo el medio ambiente, y restableciendo el funcionamiento ordinario de la sociedad.
- **Simetría:** Al tener una misión común, el modelo es simétrico, tanto para la Administración General del Estado, como para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, es decir, todas coinciden en las características del modelo.
- **Direccionamiento:** El modelo es transversal, en tanto en cuanto no supone jerarquía en su concepción, sino una igualdad en su atención. En la humana, las relaciones son entre iguales, no hay diferencias sociales

protegiendo a todos por igual. Al modelo no le interesan los entornos operativos, le interesa que la situación se solvete.

- **Intercomunicación permanente:** La actual sociedad del riesgo y de la comunicación, demanda servicios de Atención de Emergencias ante cualquier situación, en cualquier lugar y en comunicación permanente.
- **Integrabilidad:** Para el modelo, la situación crítica es UNA. La ve como un elemento que ha estresado la vida de las personas, al que hay que combatir y procurar que no vuelva a suceder. Al modelo le interesa una visión integral que garantice su protección, huye de una superespecialización que pueda producir aislamiento.
- **Orientación:** El modelo mantiene una absoluta orientación hacia las personas, interesándose únicamente su protección.

Responde a los siguientes principios:

- **Servicio público:** como parte del Estado de bienestar, es el conjunto de prestaciones reservadas a las administraciones públicas y que tienen como finalidad ayudar a las personas que padecen una situación de emergencia. Su prestación, salvo excepciones, es gratuita para las personas físicas.
- **Eficacia:** por el cual debe cumplir aquello para lo que se ideó. Es decir, garantizar la protección de la vida de todas las personas.
- **Eficiencia:** Aplicar el principio de eficacia al menor coste posible, tanto económico, como social.
- **Universalidad:** Permitiendo que todas las personas tengan esta protección, con independencia de su raza, religión, condición o creencia. Es decir “protección para todos”.
- **Equidad:** En conjunción con el principio de universalidad, garantizando este derecho a todas las personas de la misma manera. Es decir, protección para todos “por igual”.

- **Accesibilidad:** De forma que el acceso a esta protección sea sencilla y rápida.

b) Mantenimiento del modelo.

En el nuevo sistema que plantearé con posterioridad, se mantiene la misma caracterización del modelo ya existente, de forma que continúa siendo simétrico, ya que no es el modelo el que origina los problemas y necesidad de cambio, sino el sistema de respuesta a ese modelo.

5.1.2 Caracterización del SISTEMA actual.

La caracterización del sistema actual es la siguiente:

- **Causa u origen:** Varias situaciones críticas en un mismo incidente, ya que los diferentes intervenientes la parcelan en función de sus objetivos.
- **Objetivo común:** El sistema está compuesto por organizaciones cuyo objetivo es diferente unas a otras. Trabajan aisladamente, con escasa coordinación y con una importante posibilidad de mejora en la cooperación. Responden a interés corporativistas de su subsector.
- **Simetría:** Es asimétrico geográficamente ya que en unos territorios se responde de manera diferente a otros y también es asimétrico funcional, ya que las prestaciones también son distintas.
- **Direccionamiento:** El sistema es vertical en cuanto a sus relaciones. Existe una gran jerarquía organizativa y un escalonamiento en la respuesta. Al sistema le interesan mucho los entornos operativos y laborales, si son cooperativos, colaborativos, con estilo autocrático o democrático.
- **Intercomunicación permanente:** La intercomunicación en el sistema actual es muy escasa, manteniendo compartimentos estancos de carácter organizacional, limitando la tecnología y la información.

- **Integrabilidad:** Para el sistema actual, la situación crítica es múltiple. Existen una pluralidad de situaciones con múltiples prestadores y además, está muy orientado a la superespecialización de los actores, más que a una visión de conjunto capaz de resolver la situación en su globalidad. Esto fomenta una actuación corporativa, no relacionada, en lugar de una respuesta multidisciplinar, por lo que se genera una “autoridad basada en la tecnología”.
- **Orientación:** El sistema mantiene un importantísimo enfoque hacia la propia organización y sus intereses, considerando a la persona atendida como mero objeto de su actuación, de la cual la organización es la que sabe sus intereses. Es por tanto, muy endogámico y paternalista.

Responde a las siguientes características:

- **Monodisciplinariedad:** La situación de emergencia es de tal complejidad que afecta a varias disciplinas del conocimiento, no afecta solo a una por lo que su resolución precisa de diferentes especialistas bajo la coordinación de un integrador capaz de mantener una visión de conjunto sobre la base de la multidisciplinariedad. En el sistema actual, la actuación desde un punto de vista global, se convierte en actuación monodisciplinar con una superespecialidad que genera un aislamiento corporativo.
- **Multifactorialidad:** La situación responde a un sistema multifactorial ya que le afectan diversos condicionantes que contribuyen a lograr un resultado, como son el entorno organizativo, económico, de gestión de personas, relaciones con el exterior y formativo, pero en esta multifactorialidad, cada organización tiene su enfoque independiente.
- **Monotarea:** El sistema se siente cómodo en la realización de monotareas, de forma que cada uno abunda en su política de comportamientos estancos. También se siente cómodo en su espacio de confort, en lo que domina, desconociendo el resto, hasta tal punto que

carece de formación sobre los protocolos comunes de actuación, que son muy escasos.

- **Pluralidad de situaciones:** El sistema está diseñado para atender una pluralidad de situaciones en las cuales la capacidad de medición es muy escasa. Además, huye de la protocolización tipo 80:20³⁹⁰.
- **Pluralidad de prestadores:** Existe gran número de actores profesionales en el sistema, cada uno con su misión, organización y objetivos independientes del otro, con gran especialización y aislamiento unos de los otros.
- **Entornos de trabajo:** El sistema cuenta con entornos de trabajo rígidos, inflexibles e incapaces de motivar al perfil específico de los actores, ya que se trata de un tipo de personas singulares, altamente capacitadas y con gran capacidad de respuesta. En este sistema priman los valores de la endogamia, endocentrismo e individualismo.

5.1.3. Descripción.

En el sistema existente actualmente, está teóricamente aceptado que la situación crítica que hay que atender es una. Sin embargo, el enfoque de cada uno de los intervenientes es absolutamente diferente y parcelado, de forma que esta situación es descompuesta por cada uno de ellos, hasta hacer que el objetivo común pase a ser un objetivo tan operativo, tan específico, que se convierte en una situación de defensa corporativa.

En la figura siguiente se hace un esquema de cómo la situación crítica que es UNA, es vista por los operadores desde un enfoque parcelado. Los Bomberos como P_b , los servicios de Emergencias Sanitarias como P_s , los de

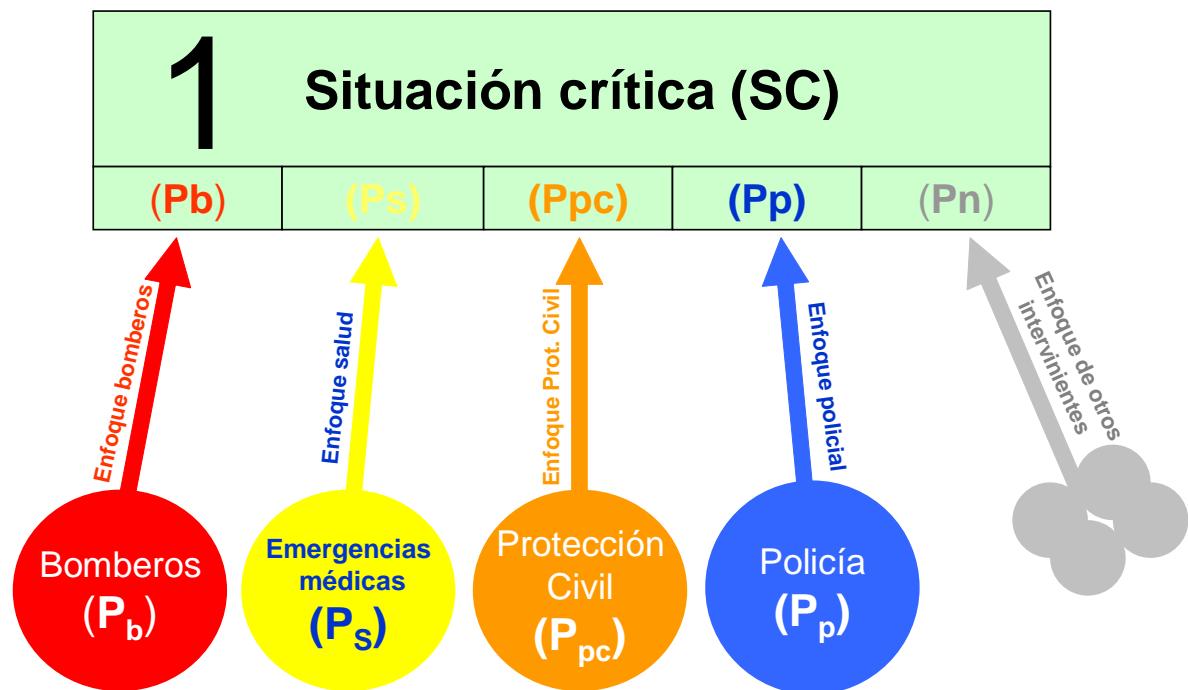
³⁹⁰ URCOLA, J. L., “La Ley de Pareto”, en: *Dirigir personas: fondo y formas*, ESIC, Madrid, 2010, pág. 141.

La Ley de Pareto dice que “el 20% del tiempo del trabajo de una persona, contribuye al 80% de los resultados, y viceversa”. Lo esencial absorbe poco tiempo relativo y lo accesorio mucho. Por ello, debemos tratar de distinguir de forma permanente, lo esencial de lo accesorio. Tenemos que reservar tiempo para lo principal a costa de lo secundario.

Aplicado a nuestro sector: Sistema mediante el cual se protocolizan el 20 % de los casos, que generan el 80% de las actuaciones. De esta manera, quedan inmersas en guías, la mayoría de las actuaciones ordinarias y queda para la praxis de cada profesional, el resto de actuaciones más excepcionales.

Protección Civil como P_{pc} , los de Policía como P_p y otros servicios menores P_n .

Esto hace que, en una misma intervención, cada uno de los actores solo vea parte de la situación, tengan una visión parcial de la misma, no trabajen en equipo con el resto de operadores, actúen en monotarea, y por lo tanto, el resultado no sea la suma de los componentes. Es decir, trabajen de manera desestructurada y no respondan como un único Sistema de Atención de Emergencias.



Esquema del funcionamiento actual desestructurado de la Atención de Emergencias. (Elaboración propia)

5.2 CARACTERIZACION CONCEPTUAL DEL NUEVO SISTEMA.

La caracterización de este nuevo sistema, supone tener en cuenta los elementos estudiados hasta ahora en esta tesis, integrarlos y diseñar unas características que respondan a los intereses de la población, de los gobiernos y de los intervinientes.

5.2.1 El nuevo SISTEMA de Atención de Emergencias

En términos globales, el nuevo sistema planteado, también concibe teóricamente, una sola situación crítica integral (ver gráfico en página 301).

Está concebido gráficamente como un triángulo con tres componentes. A saber:

El primer componente son los ciudadanos, es decir, el conjunto de la comunidad, actuando como “comunidad activa”, compuesta por la suma de los grupos de interés ciudadano, tales como las asociaciones, la iglesia, las comunidades de vecinos, de profesionales, etc.

El segundo el gobierno, con un doble componente. Por una parte, como autoridad pública encargada de garantizar los derechos y deberes de las personas y por otro, también como verdadero grupo de interés sobre la prestación del servicio.

El tercero, los intervinientes, es decir, el conjunto de los Cuerpos que actúan en una situación crítica, con sus propios intereses y orientación.

Estos tres componentes actuarán como fuerzas equilibradas entre si, que enmarcan la acción conjunta y eficiente de forma integral e integrada.

Dentro de este marco triangular actúan el conjunto de intervenientes al unísono bajo la técnica de “Task Force”³⁹¹, es decir, trabajando como unidad para una misión concreta. La fuerza del sistema está en la acción conjunta de los intervenientes como sistema, no en cada uno de ellos de manera unilateral³⁹².

“El concepto de "Crisis Task Force" es la gran novedad internacional en la doctrina de gestión de grandes contingencias. Se trata del establecimiento de una Agrupación Operativa de acción inmediata formado por diferentes agencias o servicios que unen sus recursos para aumentar la capacidad de respuesta. Este concepto lo emplean desde las Naciones Unidas cuando surge un problema de hambrunas en África, hasta agencias de conservación de la naturaleza ante desastres ecológicos. También lo están empezando a usar los servicios de emergencias de todo el mundo. Al objeto de poner a prueba este concepto en España, en Abril de 2009 tuvo lugar en Sevilla el primer ejercicio conjunto de cooperación Interservicios: el "Crisis Task Force"³⁹³.

De aquí que la actuación integral (global) e integrada (inmersa en el tejido social) de los intervenientes sea **multifuncional**, y que pueda realizar varias funciones simultáneamente y también **multifactorial** al descomponer su gestión en diversos factores que le van caracterizando.

Su actuación se efectuará mediante este esquema:

³⁹¹ Técnica ya utilizada en España, principalmente en la gestión comercial a través de la “fuerza de ventas”.

³⁹² ALVAREZ LEIVA, C., “Crisis Task Force”, en: *Atenea digital*, 2011. Disponible en:

[“http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_4553_ESP.asp”](http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_4553_ESP.asp)

³⁹³ UNIVERSIDAD DE SEVILLA, Crisis Task Force, Disponible en: <http://www.crisistaskforce.com/> [consultado 12/07/2013]. También: http://www.gruposamu.com/crisis_en/participants_manual.pdf

1

Situación crítica (SC)



Esquema del funcionamiento del nuevo sistema asimétrico, multitarea, multifuncional y multifactorial. (Elaboración propia)

Ello supone, aceptar las siguientes premisas:

- a) **Objetivo general común:** cada organización del sistema tendrá un solo objetivo y este será común.
- b) **Misión semejante:** La misión de cada organización intervintente tendrá una base común y estará adaptada a cada uno de las funciones sociales que realiza.
- c) **Valores semejantes:** Se identificarán una serie de valores comunes para todas las organizaciones.
- d) **Simetría:** es asimétrico ya que mantiene las particularidades de cada ámbito geográfico y funcional.

- e) **Multitarea:** Los diferentes actores del sistema actuarán de forma “multitask”³⁹⁴, es decir multitareas, de forma que todos tendrán una base común, con especificaciones singulares de cada uno.
- f) **Formación operativa común:** Los actores y especialmente sus mandos, tendrán una formación operativa nuclear común, con especificidades y singularidades propias de su disciplina.
- g) **Competencias compartidas:** Las organizaciones tendrán competencias compartidas, de forma que una Agencia pueda realizar funciones de varios Cuerpos.
- h) **Dependencias mixtas:** Las personas podrán tener dependencias jerárquicas y funcionales diferentes.
- i) **Autoridad operativa:** la autoridad estará relacionada con la operación, es decir, con la función social y no con la tecnología.
- j) **Entornos de trabajo colaborativos:** Se procurarán trabajos en entornos entre iguales, con evaluación de rendimiento y significativos, del tipo colaborativo. El sistema actual precisa de nuevos entornos para el trabajo conjunto, como por ejemplo, un nuevo entorno colaborativo³⁹⁵ con mayor implicación de la sociedad como comunidad activa.

Se trata por tanto, de pasar de un sistema paternalista, rígido, endogámico, endocentrísta e individualista, a otro asimétrico, multifuncional, multidisciplinar, multifactorial y multitarea, en definitiva, plural, integral e integrado.

³⁹⁴ Multitask, en español, multitarea es un término cada vez más utilizado en la gestión de personas que se refiere a la capacidad de un individuo en realizar varios procesos al mismo tiempo, al menos aparentemente.

³⁹⁵ Ver [apartado 2.2.1.c](#))

5.2.2 Caracterización general del nuevo sistema.

En base a ello, la caracterización general del nuevo sistema es la siguiente:

- **Causa u origen:** Estamos ante una única situación crítica que es tratada como tal, por todos y cada uno de los intervenientes.
- **Objetivo común:** El sistema tiene un único objetivo común: resolver la situación crítica.
- **Simetría:** Es asimétrico geográficamente ya que el tipo de recursos, su disponibilidad, el ámbito de cobertura y los riesgos son diferentes. También es asimétrico funcionalmente, en tanto que la prestación es diferente de unos lugares a otros.
- **Direccionamiento:** Mantiene organización mixta. Horizontal en las relaciones y vertical en la jerarquía interna de cada organización.
- **Intercomunicación permanente:** Los intervenientes están en permanente contacto entre ellos e intercambiando constantemente información, a través de sistemas complejos de tecnología de la información compartida y en red.
- **Integrabilidad:** La integrabilidad es absoluta, con un solo objetivo común al que todas las organizaciones trabajan con independencia de “quien le pague la nómina”. El trabajo es en entorno de red colaborativa.
- **Orientación:** El sistema está atento a las nuevas demandas del usuario, le hace participar y existe una clara diferencia entre gobernanza y gestión.

Todo ello, en base a un **activismo de la sociedad**³⁹⁶, aprovechando el saber local de aquellos que están todos los días bajo el terreno, generando una “comunidad viva y activa” que participe en sus Instituciones y en el modo de responder a las situaciones de emergencia.

³⁹⁶ Vid. OSTRÖM, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

5.3 MULTIFACTORIALIDAD DEL SISTEMA.

En este apartado, definiremos los elementos que contribuyen a lograr los “cómo” del sistema. Para ello, hemos considerado como factor a “cada uno de los elementos que contribuyen a lograr un resultado”³⁹⁷.

Tendremos en cuenta la distribución realizada en la [Parte 3](#) de esta tesis, de forma que los elementos que definen el carácter multifactorial son los siguientes:

5.3.1 Factores de gobernabilidad:

a) Gobernanza y gestión.

Deberá existir una clara diferencia entre las funciones de gobernabilidad (gobernanza) y las de gestión, a través de órganos colegiados diferentes y sin posibilidad de voto de miembros de uno, respecto del otro.

Las funciones de la gobernabilidad tendrán que ver con los “qué”. Con el establecimiento y control del cumplimiento de líneas y objetivos estratégicos, la aprobación de presupuesto, la rendición de cuentas, la política de personal, análisis de impacto social, la memoria de actividades, control general de la entidad y con la alta representación Institucional.

Las funciones de gestión tendrán que ver con los “cómo”. Con el ejercicio ordinario de la entidad, organización, seguimiento y control de actividades, ejecución de acuerdos del órgano de gobernabilidad, cuadro de mandos, dirección por valores, establecimiento de contratos y cumplimiento de la legislación.

³⁹⁷ Definición dada por la Real Academia de la Lengua Española. www.rae.es

b) Máximo órgano de decisión.

b.1 Político.

El máximo órgano de decisión política, debe estar presidido por el titular del máximo órgano administrativo que ostente la competencia en materia de Atención de Emergencias. En este órgano deben participar además, otros titulares que tengan competencia en materias relacionadas con la Atención de Emergencias.

Su composición no superará el de cinco miembros. No obstante, en el caso en el que participen en el órgano, varias administraciones o entidades de manera consorciada, el número máximo aumentará a diez, creándose un órgano dependiente del primero, compuesto como máximo de cinco miembros, como comité de dirección/consejo de administración.

En el máximo órgano deberá participar con voz y sin voto, el titular del máximo órgano ejecutivo o de gestión de la organización (Director General, Director Gerente o similar).

b.2 De gestión.

El máximo órgano de gestión se constituirá como comité ejecutivo/consejo de dirección o denominación similar, y debe estar presidido por su titular (Director General, Director Gerente o similar) y su composición no superará el de seis miembros.

Participarán los titulares del equipo directivo de la organización, así como, el responsable o coordinador del staff.

Este consejo deberá reunirse al menos quincenalmente, preferiblemente el mismo día de la semana y a la misma hora. Las sesiones tendrán una duración máxima de dos horas y dispondrá de un orden del día previo.

Su finalidad será tratar los asuntos ordinarios de la organización. Las decisiones deberán ser consensuadas, teniendo la última decisión su titular.

c) Representatividad en los órganos.

Para la participación de la sociedad civil en el devenir de la organización, existirá un órgano específico encargado de facilitar la comunicación bilateral entre la organización y la representación de la sociedad.

Se constituirá un órgano, presidido por el titular del máximo órgano político y vicepresidido por el titular del máximo órgano de gestión. Estará compuesto por un máximo de diez miembros.

Las funciones de este órgano son las siguientes:

- Conocer la misión, visión, valores y estrategias de la organización.
- Recibir información periódica sobre la ejecución de objetivos.
- Conocer el presupuesto anual y su ejecución.
- Formular quejas y felicitaciones de carácter general sobre el funcionamiento de la organización.
- Informar sobre los actos de la organización.
- Cuantas otras sean necesarias para canalizar, adecuada y responsablemente, los esfuerzo de la entidad hacia las personas atendidas y viceversa.

Tendrán representación en este órgano, los siguientes tipos de organizaciones:

- Los principales partidos políticos, tanto del gobierno como de la oposición.
- La representación de los trabajadores (Junta de personal o comité de empresa, según proceda).
- De las Universidades.
- De los empresarios.
- Los movimientos vecinales.

- Asociaciones de consumidores.
- Del voluntariado.
- Experto en el área de Protección Civil, Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos.
- Experto en el área de Atención de Emergencias Médicas.

d) Planificación estratégica.

La organización contará con un plan estratégico, realizado por el máximo órgano de gestión y aprobado por el político, que servirá como instrumento guía de acción para los gestores, de forma que quede claramente definido el sistema con el que se desea interactuar con la población.

Contendrá, al menos, lo siguiente:

- Misión, visión y valores.
- Cartera de servicios.
- Código de buen gobierno.
- Análisis de situación mediante matriz de impacto³⁹⁸.
- Líneas y objetivos estratégicos.
- Recursos disponibles para su ejecución.
- Cronograma de actuación.
- Sistema de evolución y retroalimentación.

Además, dispondrá debidamente actualizados al menos, los siguientes instrumentos de planificación:

- Plan de docencia y formación.

³⁹⁸ También denominada técnica DAFO o FODA. Analiza y cuantifica estratégicamente los entornos exterior e interno. Es una metodología de estudio de la situación de una empresa o un proyecto, analizando sus características internas (Debilidades y Fortalezas) y su situación externa (Amenazas y Oportunidades) en una matriz cuadrada. Proviene de las siglas en inglés SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities y Threats).

Su autor, Albert S Humphrey, fue un empresario americano y consultor de gestión que se especializó en gestión organizacional y cambio cultural. Trabajó en el Instituto de Investigación Stanford.

- Plan de calidad.
- Plan de comunicación corporativa.
- Plan de prevención de riesgos laborales.
- Plan de autoprotección.
- Plan de igualdad.
- Plan de responsabilidad social corporativa.
- Planes de actuación, conteniendo protocolos para las actividades 80:20³⁹⁹.

5.3.2 Factores de gestión.

a) Estilo organizacional.

Teniendo en cuenta que la organización es una “institución social viviente”⁴⁰⁰, el estilo es uno de los factores con mayor impronta, por ello aplicaremos un estilo participativo, teniendo en cuenta a la organización como un “sistema de flujos regulado”⁴⁰¹.

Este estilo participativo no podrá en caso alguno eliminar ni desplazar la responsabilidad última de la dirección en la toma de decisiones, pero la integración de la estructura directiva y de los mandos intermedios en las decisiones serán la clave del éxito en la gestión, para una dirección por valores.

b) Areas y staff.

Bajo la dependencia del máximo órgano de gestión existirán un conjunto de Areas o Divisiones en las que se descentralice la gestión, siendo su número preferiblemente inferior a cinco. También, cuando el volumen de la organización lo aconseje, existirá un departamento adjunto a la dirección a

³⁹⁹ Vid., [apartado 5.1.2 modelo 80:20](#)

⁴⁰⁰ ETKIN, J., *Gestión de la complejidad en las organizaciones*, Granica, Buenos Aires, 2006, pág. 163.

Jorge Ricardo Etkin, es Profesor de Administración General en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

⁴⁰¹ MINTZBERG., H., *La estructuración de las organizaciones*, op. cit., pág. 63.

modo de staff, que se encargará de las funciones de “controler”, comunicación corporativa y similares.

c) Organigrama.

Se elegirá un tipo de organigrama de tipo funcional, semejante al contenido en el apartado 2.2.1.d) de esta tesis, en el que queden claramente diferenciadas las siguientes grandes funciones:

- Una cúpula con el máximo órgano político: Junta General, Consejo de Administración, consejo rector, comité ejecutivo o similar.
- Máximo órgano de gestión (Dirección General/Gerencia), en el centro.
- Areas relacionadas con el soporte interno, tales como: informática, financiero, mantenimiento, infraestructuras, etc.
- Areas relacionadas con la actividad productiva, es decir, con la servucción⁴⁰².
- En la base, las áreas que tienen que ver con la formación, desarrollo organizacional, coordinación e impulso.

d) Forma de selección de personas.

La forma de selección de las personas, se adecuará a las necesidades persona-puesto, es decir, primero se efectuará un análisis profesional del perfil del puesto de trabajo y posteriormente, se contratará a aquella persona, cuyo perfil mejor se adecue al puesto de trabajo.

En el caso de puestos para el sector público, deberán cumplirse los principios de: publicidad, concurrencia, igualdad, capacidad y mérito⁴⁰³.

d1. Máximo órgano de gestión.

La selección del máximo órgano de gestión, se efectuará por el procedimiento de libre designación y será designado por el máximo órgano

⁴⁰² Servucción: producción de servicios. [MORON, M.](#), *Ánalisis de valor sistémico*. Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz. 1986.

⁴⁰³ Principios previstos en el Estatuto Básico del Empleado Público. Apartado 2.3.3 de esta tesis.

político. No obstante, se efectuará previa convocatoria pública, analizando a todos los posibles candidatos, teniendo muy en cuenta el perfil académico adecuado al puesto de gestión de que se trata, así como, la experiencia en puestos de organización.

Se atenderá, además especialmente a los siguientes parámetros: liderazgo, responsabilidad, confianza, dedicación, exclusividad, disponibilidad, capacidad de gestión y organización, clase creativa⁴⁰⁴.

Se evitarán procesos de selección con pruebas inadecuadas para el perfil profesional de directivo, tal y como, pruebas físicas.

d.2. Resto de directivos y mandos intermedios.

La selección del equipo directivo, será efectuada por el titular del máximo órgano de gestión. Se efectuará por el procedimiento de libre designación y previa convocatoria, analizando a todos los posibles candidatos, teniendo muy en cuenta el perfil académico adecuado al puesto de gestión de que se trate, así como la experiencia en puestos de organización. Se tendrá en cuenta prioritariamente a los candidatos internos.

Se atenderá, además especialmente a los siguientes parámetros, adecuados a su nivel: liderazgo, responsabilidad, confianza, dedicación, exclusividad, disponibilidad, capacidad de gestión y organización.

5.3.3 Factores del modelo laboral.

a) Entorno colaborativo y trabajo significativo.

Para que un trabajo sea significativo, el empleado debe conocer primero qué se espera de él, en qué entorno ha de desenvolverse y en qué medida va a poder responder a esas expectativas.

Se trata de generar un “entorno colaborativo”⁴⁰⁵ en el que el trabajo significativo se potencie y genere nuevas sinergias entre el resto de empleados.

⁴⁰⁴ Vid. Apartado 2.2.5 de esta tesis.

Para ello, es útil que el mando intermedio y/o directivo mantenga un liderazgo resonante⁴⁰⁶ y sea capaz de pactar los objetivos y metas que se quieren alcanzar.

Es por ello que, con los directivos y mandos intermedios resulta útil formular un “pacto de gestión convenida”⁴⁰⁷, que será posteriormente distribuido y enfocado con los empleados de cada área o departamento.

b) Evaluación del rendimiento.

Se efectuará un sistema de evaluación del rendimiento que sirva de instrumento para una posterior toma de decisiones en dos sentidos: por una parte, para analizar la evolución de la actividad y efectuar un análisis coste-beneficio; y por otro, para poder retribuir en función de este rendimiento.

Esta evaluación tendrá en cuenta los siguientes parámetros:

- Opinión manifestada por los usuarios a través de reclamaciones y felicitaciones.
- Consecución de objetivos.
- Evaluación del grupo de pares.
- Evaluación de sus subordinados.
- Evaluación de sus mandos.

c) Retribución variable.

La retribución tendrá un componente variable del 10-20% del salario bruto anual, en función de la evaluación del rendimiento y en los términos acordados en el pacto de gestión convenida.

⁴⁰⁵ Vid. Apartado 2.2.1.c) de esta tesis.

⁴⁰⁶ Vid. Apartado 2.5.1 de esta tesis.

⁴⁰⁷ Documento formulado entre dos o más partes, que sirve de instrumento para determinar los objetivos, metas, actividades, servicios, cronograma y retribución variable, que se desea obtener en una determinada área productiva. Este tipo de documentos fue implantado por el autor de la tesis, en la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias (1999-2003).

d) Reconocimientos.

Se efectuarán acciones que favorezcan la incentivación y motivación de los empleados, no tanto en términos económicos, sino en otro tipo de incentivos, entre otros, tales como:

- Celebración cena de Navidad.
- Premio al empleado del año (o de otro periodo).
- Premio de permanencia.
- Premio de jubilación.
- Diploma por realización de acciones formativas.

e) Estatuto laboral.

El régimen jurídico laboral se adecuará a las particularidades de cada puesto. En el caso del titular del máximo órgano de gestión y el resto de directivos se mantendrá una relación laboral de alta dirección.

Para los mandos intermedios, una relación con base en el Estatuto de los Trabajadores o en el Estatuto Básico del Empleado Público.

En cualquier caso, estos puestos tendrán una duración determinada, pudiendo ser renovados previa superación de una prueba de evaluación del rendimiento.

f) Relaciones con la representación de los empleados.

La relación con la representación de los trabajadores, se efectuará a través de los Comités de Empresa, Delegados de Personal o Junta de Personal, deberá ser fluida y permanente, y ha de responder a las siguientes características:

- Tratar a la representación de los trabajadores como igual y como personas que defienden los mismos intereses que la empresa.
- Dar información periódica sobre la evolución de la organización. Es ridículo ocultar información que pueden obtener fácilmente por otros

medios, tales como, el registro mercantil, preguntas en ámbitos políticos, etc. No facilitarlas genera malas relaciones y posiciones defensivas.

- Comprometerles en la toma de decisiones complejas que afecten a los trabajadores.
- Ser flexible, pactando interpretaciones de los convenios colectivos o pactos de empresa, que favorezcan a ambas partes (técnica del gana-gana)⁴⁰⁸.
- Buscar la complicidad en la búsqueda de objetivos y defensa de intereses comunes.

5.3.4 Factores operativos.

a) Acceso al sistema.

En una situación crítica, tanto catastrófica como de emergencia ordinaria, el acceso rápido y eficaz al sistema es una de las piezas clave para una adecuada respuesta del sistema, también ágil y eficaz.

Por ello, definimos el Teléfono Único de Urgencias 1-1-2, como un servicio que aportará dos valores, a saber:

- El acceso en sí mismo. Es decir, que cualquier persona que se encuentre en cualquier lugar pueda, con solo marcar el número, uno, uno, dos, acceder al sistema, el cual, le identificará, atenderá en su idioma (al menos español, inglés y los idiomas de las Comunidades Autónomas), evaluará su necesidad y enviará el/los recurso/s más adecuados.
- El valor de la coordinación, entendida como la optimización de recursos de diferentes organizaciones para facilitar la acción en multitarea (multitask), generando Task Force⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ Técnica por la cual las posiciones en búsqueda del pacto, ceden parte de sus posiciones iniciales en beneficio de otras, de forma que ambas obtienen un beneficio.

⁴⁰⁹ Vid. Apartado 5.2.1 de esta tesis.

Se apuesta por el 1-1-2 con estos dos valores, de manera que se tenderá a la eliminación total de otros números de teléfono de acceso al sistema, procediendo a derivar técnicamente los existentes a éste.

El servicio 1-1-2, para el trabajo Task Force, garantizará:

- Una prestación del servicio permanente (24 x 7).
- Disponibilidad técnica suficiente para la respuesta ante situaciones ordinarias y extraordinarias.
- Garantía de respeto sobre la autonomía operativa de cada Agencia interviniante, bajo una actuación conjunta común.
- Existencia de un espacio físico específico para los operadores de cada Agencia interviniante.
- Existencia de un espacio operativo común.
- Elaboración de protocolos de acción conjunta, evaluables periódicamente.
- Puesta a disposición de la información operativa básica y relevante para la toma de decisiones.
- Garantía de compartir información operativa útil para la resolución del incidente, manteniendo la protección de datos frente a terceros no implicados en la atención de emergencia.
- Garantizar a cada Agencia interviniante un absoluto respeto por sus protocolos específicos.
- En definitiva, la creación de un espacio de “confort operativo” y de convivencia común, en el que las diferentes Agencias obtengan un beneficio operativo y lo perciban como “casa común”.

b) Integración operativa.

Las organizaciones de Atención de Emergencias integrarán físicamente su sala de coordinación⁴¹⁰ en la Sala Operativa del 1-1-2, es decir, los operadores que coordinan los recursos de cada una de las Agencias u Operadores que prestan servicios, deberán estar ubicados junto al resto de operadores de otras Agencias, en la Sala Operativa del 1-1-2.

De esta manera se logrará lo siguiente:

- Conocimiento de las personas entre sí, lo que favorecerá significativamente las relaciones humanas.
- Favorecerá la ruptura de compartimentos estancos.
- Mejorará la coordinación de recursos.
- Facilitará la realización de protocolos.
- Fomentará el trabajo “Task Force”.

c) Control operativo de actuaciones.

Se dispondrá de un sistema de ayuda a la operación, que permita a los actores intervenientes, una automatización del control de sus actuaciones operativas, un instrumento de ayuda con guías y protocolos de actuación, así como para la cumplimentación de informes de actuación.

Este equipo será único y estará integrado con el de radiocomunicaciones digitales (tipo Tetra)⁴¹¹, con el de grabación de actuaciones y con el de navegación (GPS).

Dispondrá, al menos de las siguientes funcionalidades:

- Envío de “lista de llamada” o información sobre el incidente: lugar, vías de acceso, tipo y características del incidente, número y características

⁴¹⁰ También denominadas salas de operaciones o de despacho y control.

⁴¹¹ Es un sistema de radiocomunicaciones móviles digital que se está implantando en la última década, en los servicios de seguridad y emergencias. Permite, entre otras funcionalidades, el trabajo selectivo y en grupo, el mantenimiento de canal con independencia de la zona geográfica en la que se esté en cada momento. Además, una de sus funcionalidades singulares es el envío de datos a distancia.

de las víctimas, riesgos del entorno, planos de acceso y otros recursos que se envían, así como, otra información útil para caracterizar el incidente.

- Seguimiento de la actuación de los recursos, de forma que, a través de diferentes estados se tenga conocimiento sobre la disponibilidad y situación operativa de cada recurso. Al menos, se tendrán en cuenta los siguientes estados: alerta, activación, llegada al lugar del incidente, intervención, transporte, llegada al centro de destino (sector salud), disponibilidad, llegada a base.
- Acceso a bases de datos, tales como: Materias peligrosas, censo, etc.
- Consulta de guías y protocolos de actuación disponibles en cada incidente, así como, de las “fichas operativas”⁴¹² del plan de autoprotección del establecimiento o evento del incidente.
- Grabación de las actuaciones y entorno del vehículo.
- Informe de la actuación, que se cumplimentará dejando constancia de las actuaciones realmente efectuadas. Este sistema permitirá la facturación automatizada.

5.3.5 Factores de la actividad.

El control de la actividad es un elemento esencial para la planificación estratégica de la organización, de forma que nos permita conocer, a través del cuadro de mandos integral, la situación estática de la organización, así como su evolución, dinamismo, pendientes de ascenso o disminución y flujos de actuación. En definitiva, conocer la vida organizacional, desde un punto de vista de su actuación y respuesta a las demandas de los usuarios.

⁴¹² Es un resumen del plan de autoprotección. Se efectúa en dos páginas y contiene: Ubicación del establecimiento/evento, características de su prestación, características y riesgos del entorno, zonas de riesgo interior, punto de encuentro, ubicación de zonas de corte de electricidad, gas, agua y otros riesgos, elementos vulnerables existentes, recursos disponibles.

Para ello, al menos anualmente, se editará una “memoria de actividad” cuya misión sea la de constatar y analizar el “cuaderno de cargas funcionales”⁴¹³ que efectúa la organización.

La información de la **memoria de actividad** se recogerá de manera automática, a través de la aplicación informática de seguimiento y control de recursos y contendrá, al menos, los siguientes parámetros.

a) Fijos para la planificación estratégica.

Contendrá aquellos parámetros que con carácter general no varían en función del tiempo. Se tienen en cuenta los campos sobre la actividad contenidos en la “plantilla para la toma de datos de los sistemas de emergencia”⁴¹⁴ y concretamente, al menos, los siguiente:

- Población de derecho⁴¹⁵ cubierta.
- Población de hecho⁴¹⁶ estimada.
- Superficie de población cubierta.

b) Variables de la actividad.

Contendrá aquellos parámetros que con carácter general varían en función de la actividad realizada. Se tienen en cuenta los campos sobre la actividad contenidos en la “plantilla para la toma de datos de los sistemas de emergencia”⁴¹⁷ y concretamente, al menos, los siguiente:

- Clasificación de tipologías de servicios. Se efectuarán no más de cinco grandes tipologías, pudiendo existir detalle de las mismas. Deberá incluir el apartado “otros” en el que se indicarán el resto de servicios, no pudiendo superar este, el 5 % del total.

⁴¹³ Instrumento que permite conocer y analizar la evolución de actividad de una organización y conocer a qué dedica su misión e identificar los elementos de carga funcional 80:20. [MORON, M.](#)

⁴¹⁴ Anexo I, apartado 7, de esta tesis.

⁴¹⁵ Cantidad de personas que se incluyen en el censo oficial.

⁴¹⁶ Cantidad de personas que se estima que efectivamente viven en el ámbito geográfico. Incluye la población flotante, principalmente turística.

⁴¹⁷ Anexo I, apartado 7, de esta tesis.

- Cantidad de servicios prestados por tipología, tanto en números absolutos, como en porcentaje respecto del total.
- Ratio de servicios: proporción entre los servicios por cada 100.000 habitantes.
- Ratio de falsos positivos: relación de “falsos positivos”⁴¹⁸ respecto del total de actividad.
- Ratio de falsos negativos: relación de “falsos negativos”⁴¹⁹ respecto del total de actividad.
- Error de concordancia: relación de servicios respecto del total, en los que la clasificación inicial de la alerta, no coincide con la real.
- Tiempo medio de: alerta, activación, llegada al lugar del incidente, intervención, reposición.

5.3.6 Factores formativos.

La actividad docente e investigación, forman parte sustantiva de este sistema, ya que la población en general, carece de formación de base escolar en materia de emergencias, por lo que es, a través de la información y formación permanente de los intervenientes, como se puede fomentar una “cultura de la emergencia”⁴²⁰.

Toda la formación perseguirá el mismo objetivo final, es decir, la protección de la vida; estará evaluada periódicamente para comprobar los resultados obtenidos y en caso alguno será un fin en sí mismo, sino un instrumento para lograr el objetivo.

a) Formación interna

La formación interna, será otro de los elementos claves en la gestión de este tipo de organizaciones.

⁴¹⁸ Falso positivo: activaciones efectuadas sin que hubiera existido actuación.

⁴¹⁹ Falso negativo: incidentes existentes en los que no ha intervenido el sistema.

⁴²⁰ Conocimiento y habilidades para saber actuar en caso de una emergencia, así como tener un conocimiento sobre la prevención y gestión de riesgos.

Tendrá las siguientes características funcionales:

- Consistirá en actividades docentes, tanto para el ingreso, reciclaje como especialización.
- Se efectuará en la modalidad presencial, semipresencial y tutorizadas.
- Su metodología será eminentemente práctica, prioritariamente con trabajos en grupo y estudios de casos.
- Impartir docencia será una tarea más de todo el personal, en función de sus capacidades y habilidades docentes.
- Participar en la formación interna será una obligación para todos los actores.
- Procurará un aprendizaje significativo.
- La teoría se impartirá en base a casos, estudiando primero estos.

b) Formación externa.

La formación externa será parte de la cartera de servicios de la organización y formará parte de una línea estratégica de la misma, con intención de informar y formar a la población en general, sobre la cultura de la emergencia y su actuación en caso de un incidente.

Tendrá las siguientes características funcionales:

- Su población diana será toda las personas que viven o visitan el entorno geográfico que se trate.
- El catálogo de formación estará limitado a los objetivos estratégicos de la organización, evitando ampliar ofertas formativas sin un objetivo analizado previamente.
- Deberá ser, al menos autofinanciada.
- Consistirá en actividades de información y formación en múltiples formatos, tanto cursos, jornadas, talleres, eventos, campañas en medios y cuantos instrumentos sean útiles al objetivo del sistema.

- El papel de los órganos administrativos de formación, tales como Academias de Seguridad, Emergencias y similares serán: Homologación de planes formativos, acreditación docente, control de calidad y fomentar la impartición de actividades docentes.

5.3.7 Factores de la atención personalizada.

Se ha puesto de manifiesto en esta tesis, la escasa orientación al usuario que tiene el sistema actual, mientras que, por otra parte, el modelo está absolutamente orientado hacia él mismo, por lo que hay una importante incongruencia entre ambos.

Para evitar esto deben existir acciones decididas e impulsadas por la dirección, en las que haya una reorientación de la organización hacia el pensar del usuario y no hacia sí misma, así como, una potenciación de la sociedad como comunidad activa, participativa y comprometida que le haga “vivir” la prevención y la cultura de emergencias.

a) Análisis de percepción.

Para ello, se tendrá en cuenta la percepción que tiene el usuario respecto del sistema y de la propia organización, así como, la que tiene el profesional y resto de grupos de interés, tales como: voluntarios, políticos, asociaciones, vecinales, sindicados y resto del entorno de la sociedad civil.

Se efectuará una encuesta de conocimiento y satisfacción con las siguientes características funcionales:

- Servirá para la toma de decisiones de carácter estratégico.
- Analizará la situación estática, en un momento determinado y la dinámica, teniendo especial relevancia las tendencias y flujos.
- La población diana serán todos los grupos de interés, es decir, toda la población.
- Analizará el conocimiento que la población tiene sobre el sistema, sobre la organización y sobre la cultura de emergencia.

- Analizará el grado de satisfacción manifestado por la población diana.
- Se efectuará, al menos, anualmente.

b) Plan de atención personalizada.

Para ello, existirá un plan de atención personalizada que, con independencia de los contenidos de carácter específico, en términos de gestión funcional, tendrá en cuenta al menos, lo siguiente:

- Tomará de base el conocimiento y opinión manifestada en el análisis de percepción.
- Determinará el grado de “concordancia funcional”⁴²¹ entre las necesidades manifestadas por la población, la provisión del sistema y la actividad realizada.
- Establecerá dinámicas de actuación hacia el usuario capaces de mejorar la concordancia funcional.
- Diseño de actuaciones para orientar la acción organizacional a los interés del usuario.

c) Indicadores de atención personalizada.

En línea con lo establecido en el “Modelo de evaluación cualitativa de organizaciones de Atención de Emergencias”⁴²², se tendrán en cuenta los siguientes indicadores:

- Cantidad de reclamaciones anuales, en número absoluto, porcentaje y ratio respecto de la actividad.
- Cantidad de felicitaciones anuales, en número absoluto, porcentaje y ratio respecto de la actividad.
- Reiteración en reclamaciones.
- Procedimientos judiciales generados por la actividad.

⁴²¹ A los efectos de esta tesis, congruencia existente entre un elemento deseado y el realmente obtenido.

⁴²² Vid. [Parte 3](#) de esta tesis y Anexo I, apartado 9.

- Tiempo medio de respuesta a las reclamaciones.

5.3.8 Factores sobre innovación, desarrollo y programas subvencionados.

Se ha puesto de manifiesto en esta investigación, la importantísima carencia en la investigación y desarrollo en materia de Atención de Emergencias. Por ello, el nuevo sistema se caracterizará por:

- Fomentar que profesionales de las Agencias realicen colaboraciones en la formación de pre y post grado en la Universidades.
- Incentivar la publicación de artículos y trabajos de investigación.
- Fomentar el establecimiento de protocolos y guías de actuación evaluadas.
- Fomentar la investigación a través de tesis doctorales.
- Establecer líneas de investigación conjunta entre la organización y el entorno universitario.

Además, se fomentará la búsqueda de nuevos recursos a través de programas específicos de financiación subvencionados, como por ejemplo, fondos europeos⁴²³.

5.3.9 Factores de sostenibilidad.

La organización deberá tener un plan que determine la sostenibilidad en los siguientes términos:

- Sostenibilidad del medio ambiente. Proveyendo acciones de protección y defensa del medio natural.
- Sostenibilidad organizacional. Proveyendo acciones para un crecimiento racional de la organización, en función de las demandas de la población, nuevos requerimientos del sistema y analizando las desviaciones que se puedan producir.

⁴²³ Vid. Política regional y fondos comunitarios de la Unión Europea. Disponible en: <http://www.dgfc.sgpág.meh.es/sitios/DGFC/es-ES/Paginas/inicio.aspx>

- Sostenibilidad económica. Proveyendo acciones de contención del gasto y análisis permanente del coste-beneficio.

5.3.10. Factores económicos.

Desde un punto de vista de gestión organizacional, los factores económicos suelen invadir la organización. No obstante, aun siendo estos fundamentales, deben responder a las siguientes variables, desde un punto de vista funcional:

- Son un instrumento.
- Están al servicio de toda la organización.
- Deben proveer la sostenibilidad económica de la organización.
- Deben permitir lograr los objetivos previstos.
- Deben tener en cuenta tanto los gastos, como los ingresos.

a) Presupuesto.

Siempre habrá de trabajarse con un presupuesto, de forma que se incluyan, tanto los gastos previstos, como los ingresos. Trabajar con una contabilidad de tipo analítica que permita conocer el gasto de cada área funcional.

En las unidades específicas se dispondrá de una cuenta de resultados propia, con información periódica sobre su evolución.

b) Financiación.

Tendrá en cuenta las fuentes de financiación ordinarias, pero también incluirá una visión sobre las fuentes de financiación extraordinarias, tales como subvenciones y exponsorizaciones.

Las personas del área económica tendrán una especial sensibilidad con el fomento de fuentes de financiación extraordinarias.

c) Exponsorización.

Existen experiencias sobre la “exponsorización”⁴²⁴ de servicios, como fórmula de sufragio económico de una determinada actividad o unidad móvil.

d) Cultura de facturación.

Se ha puesto de manifiesto en esta tesis, que existe una tendencia a la facturación de servicios. No obstante, esta tendencia es más de las unidades económicas de la organización, que de los propios prestadores directos del servicio. En este sentido es imprescindible efectuar acciones de concienciación sobre la necesidad de obtener buena información para la facturación posterior de servicios a los obligados al pago.

El destinatario de la facturación será la empresa de cobertura aseguradora del riesgo que se hubiera tratado.

Dada la tendencia actual, en caso alguno, se efectuará facturación de servicios directamente al usuario salvo en los siguientes casos:

- Cuando hubiere activado los recursos mediante un falso positivo.
- Cuando hubiere incurrido en una manifiesta y consciente negligencia.

e) Indicadores funcionales económicos.

Con independencia de los ratios económicos ordinarios, desde un punto de vista de gestión funcional, se explotarán los siguientes indicadores:

- Distribución económica por capítulos.
- Evolución del porcentaje de gastos de personal.
- Importe de facturación, en número absoluto y porcentaje de distribución.
- Ratio del coste de servicio por habitante protegido.

⁴²⁴ Financiación de actividades a través del patrocinio de otras organizaciones. En el ámbito de la Atención de Emergencias fue importante la realizada por el BBV (Banco Bilbao Vizcaya, actualmente BBVA: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria), a la Cruz Roja en 1989 con la adquisición de 1000 ambulancias en todo el Estado. Ver apartado 2.1.9 de esta tesis. Posteriormente, en 1993 el SAMUR de Madrid también utilizó esta fórmula con varias empresas.

- Ratio de coste de servicio por extensión geográfica.

5.3.11 Factores de comunicación corporativa.

Tienen que ver con el servicio público que se presta. La comunicación, tanto del servicio como de sus actuaciones, es una tarea obligada para dar cuenta a la sociedad sobre el cumplimiento del objetivo de protección a la vida.

a) Plan de comunicación corporativa.

Existirá un plan específico de comunicación corporativa en el cual se tendrán en cuenta las siguientes características funcionales:

- Se elabora por la dirección y lo aprueba el máximo órgano político.
- Es de obligado cumplimiento para todos los actores.

Con independencia de los contenidos de carácter específico, en términos de gestión funcional, tendrá en cuenta al menos, las siguientes características:

- La imagen corporativa a utilizar, así como, un manual de identidad corporativa.
- Acciones estratégicas y específicas de comunicación externa e interna que se vayan a realizar.
- Método de evaluación y retroalimentación

b) Comunicación externa.

La comunicación externa será permanente y continuada y se efectuará aprovechando el fomento de la cultura de la emergencia, es decir, no fomentará la organización por sí misma, sino a través de acciones de comunicación que potencien esta cultura.

Estará compuesta, al menos de:

- Página Web dinámica.
- Intervención en redes sociales.
- Publicaciones de monografías, folletos, y similares.

- Eventos, conferencias e intervenciones para el fomento de la cultura de la seguridad.

La página Web servirá además de instrumento de trasparencia sobre la gobernabilidad y gestión, de forma que la misma, contendrá al menos, lo siguiente:

- Definición del modelo.
- Definición del sistema.
- Misión, visión y valores.
- Estatutos de la entidad.
- Composición del máximo órgano político.
- Composición del órgano de gestión.
- Cartera de servicios.
- Información sobre cultura de la organización
- Manual de buenas prácticas.
- Memorias de actividad.
- Casos de éxito.
- Contratación: perfil del contratante (para el sector público).
- Ofertas laborales.
- Reportaje fotográfico destacado.
- Dinámica con servicios prestados en tiempo real.
- Ubicación, con coordenadas de navegación GPS.
- Forma de contacto.
- Buzón de sugerencias y reclamaciones.
- Link a otras Web del sector.

- Acceso a intranet.
- Actividades docentes.
- Actividades promocionales.

c) Comunicación interna.

La comunicación interna estará dirigida a los empleados de la organización, de forma que puedan tener una información permanente sobre el discurrir, avances y casos de éxito de la organización.

Debe lograr el liderazgo y servir de instrumento permanente de acceso a información del sector y de la actividad ordinaria de la organización.

Se efectúa a través de:

- Tableros de anuncios (a extinguir).
- Publicaciones periódicas en formato convencional.
- Reuniones periódicas de los mandos intermedios.
- Conferencias periódicas que organicen los directivos y mandos a propósito de un caso de éxito.
- Página Web.

Existirá un “portal del empleado”, con acceso a través de la página Web y servirá de instrumento principal de comunicación y trasparencia sobre la gobernabilidad y gestión, de forma que la misma, contendrá al menos, lo siguiente:

- Actividades docentes programadas.
- Acceso a las nóminas.
- Evolución de indicadores habituales de la actividad por ámbitos geográficos.
- Gestión de vacaciones, licencias y permisos.
- Gestión del control de acceso y presencia.

- Noticias.
- Actividades sociales de la organización.
- Reportaje fotográfico.
- Buzón de sugerencias. Especialmente para detectar la “clase creativa”.

Conclusiones

CONCLUSIONES

Como conclusiones a esta tesis, podemos citar las siguientes:

CONCLUSION

LA ATENCION DE EMERGENCIA: Un nuevo servicio público.

Las personas queremos sentirnos seguras. Sabemos que existe un riesgo, además probablemente lo aceptemos más en los demás que en uno mismo, pero exigimos que los poderes públicos garanticen una respuesta adecuada cuando sobreviene una situación anómala. También sabemos que “la inversión en recursos y sistemas para la atención a la emergencia ordinaria, son útiles y mejoran la calidad de respuesta ante la emergencia extraordinaria” y para ello, concebimos unos medios de protección y defensa ante situaciones adversas, como son las situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, a través de la Protección Civil.

Pero necesitamos y pedimos más. De manera habitual, se generan situaciones de emergencia en la que se precisa una ayuda mutua para la prevención, reparación y rehabilitación de la situación. Por ello, estos últimos años ha surgido un nuevo concepto, el de “Atención de Emergencias”, como aquel servicio público que resuelve cualquier situación adversa, imprevista, sobrevenida y anómala, que genera un fenómeno estresante en las personas que viven o visitan un ámbito geográfico.

Conclusión 1: El concepto de Atención de Emergencias es un servicio público que engloba tanto las emergencias catastróficas, como las ordinarias; sean producidas por la naturaleza o por las personas, de forma que la inversión en recursos y sistemas para la atención a la emergencia ordinaria, son útiles y mejoran la calidad de respuesta ante la emergencia extraordinaria o excepcional, debiéndose pensar en global y actuar en local.

CONCLUSION

EL SISTEMA ACTUAL: Buena base estructural para una necesaria mejora de su gestión.

El sistema de Atención de Emergencias actual es universal, equitativo, de fácil accesibilidad, eficaz, resolutivo, aunque muy paternalista, con mucha rigidez, heterogéneo, con un exceso de superespecialización y endogámico.

En cuanto al comparado entre España y el resto de Países estudiados, podemos afirmar que nuestro sistema de gestión de la Atención de Emergencias tiene bastantes similitudes con diferentes Estados de Europa, aunque también comparte semejanzas muy significativas con el sistema Norteamericano.

Nos diferenciamos sensiblemente de los países similares, en el sistema de formación de mandos, ya que en nuestro caso está muy descentralizado, mientras que en la mayoría de los países se encuentra centralizado. También en la gestión del número de urgencias 1-1-2, ya que al contrario que en España, en la mayoría, su modelo de gestión es propia y no externalizada. Si bien la prestación es buena, en términos de gestión, se han puesto de manifiesto importantes carencias al utilizar formas de gestión muy anquilosadas, ser muy endogámico y poco empírico.

Conclusión 2: Tenemos un sistema de respuesta a las emergencias muy similar al resto de los servicios públicos del Estado Español. Se caracteriza por ser universal, equitativo, de fácil accesibilidad, eficaz, resolutivo, aunque paternalista, con rigidez, heterogeneidad, con un exceso de superespecialización y endogámico, de manera que sus formas de gestión son muy mejorables.

CONCLUSION

LA MEJORA EN LA GESTION DEL SISTEMA ACTUAL: Una necesidad para la sostenibilidad

El actual sistema de gestión de emergencias debe mejorar sensiblemente para adaptarse a las nuevas demanda del “mercado”. Concretamente, adolece de falta de método empírico y exceso de artesanía. Debe medir y publicar mucho más, debe dar cuentas de sus resultados, de su mejora, de sus casos de éxito, estar más unido a la ciencia, a la investigación y al ámbito del conocimiento, en definitiva, a los entornos universitarios y empresariales.

También debe mejorar para ser menos rígido e individualista y dejar de parcelar la visión del incidente, ser más generalista, asumir la heterogeneidad geográfica, reformar la interconexión entre los actores, optimizar los recursos y estar más orientado al usuario.

Por otra parte, es necesaria una mayor conciencia ciudadana sobre la prevencion y la “cultura de emergencia”.

Conclusión 3: Para lograr ser sostenible y superar las expectativas del usuario, el actual sistema de Atención de Emergencias debe mejorar sensiblemente su forma de gestión, redireccionando su visión hacia el usuario y siendo asimétrico en su respuesta, adaptándose a las particularidades geográficas, sociales e institucionales de cada territorio, profundizando en el estudio de su actividad, medir sus resultados, evaluarlos y tomar decisiones estratégicas en base a métodos empíricos, así como, acercarse a entornos de conocimiento, como son la Universidad y la Empresa, lo que dará un plus de innovación, y en definitiva, mejora de la eficiencia.

CONCLUSION

CARACTERISTICAS DEL NUEVO SISTEMA: Un sistema “multitask” y con “Task Force”.

Se precisa una nueva concepción de la respuesta a la emergencia, a través de profesionales multidisciplinares, con visión integral, multitarea (multitask) y capaces de actuar en entornos simbióticos, generando fuerza operativa (Task Force), con una orientación generalista.

Debemos huir de tanta superespecialización que produce aislamiento, compartimentos estancos y “visión con orejeras” y actuar en entornos colaborativos en la búsqueda del objetivo común.

El nuevo sistema debe ser asimétrico ya que debe respetar las singularidades de cada ámbito geográfico, sus riesgos, sus bases sociales, sus demandas ciudadanas, sus capacidades de respuesta, y por tanto, su forma de solución es diferente de unos lugares a otros. Es también multifactorial, ya que para lograr la visión integral e integrada, deben concurrir una serie de elementos que actúen de manera simbiótica y permitan la confluencia de valores, conocimientos y dinámicas, capaces de generar un resultado mayor que la suma de sus componentes.

Conclusión 4: La eficiencia en la gestión de los sistemas de Atención de Emergencias, se logrará a través de un sistema asimétrico, capaz de entender las singularidades de cada territorio; multifuncional para poder optimizar tareas; y multifactorial para lograr una visión integral orientada al usuario. Además, precisa profesionales con visión integral e integrada, con formación multidisciplinar, multitarea (multitask), con una conciencia multisectorial y visión de 360 grados, para alcanzar una fuerza operativa (Task Force), que permita actuar como sistema y atender las necesidades del usuario.

CONCLUSION

LA RESPUESTA DUAL COLABORATIVA: Una respuesta eficiente y comprometida.

En materia de Atención de Emergencias, concurren todas las Administraciones Públicas. Coincidén en la forma en que conciben el modelo de “seguridad humana”, a través de la protección de la vida, pero difieren en el sistema que emplean para lograr esa protección.

Además, concurren gran número de actores, que organizados de forma corporativa a través de Cuerpos, actúan para responder a estas demandas, bajo dependencia de múltiples órganos gubernamentales. Pero además, concurre la sociedad civil, como “comunidad activa”, por lo que hay una respuesta dual entre las Administraciones y la Comunidad implicada.

El sistema de gestión de atención de emergencias debe responder al principio de “respuesta dual colaborativa”, de forma que por una parte estarán los Cuerpos y organismos intervenientes participando a través de sus Administraciones Locales y Autonómicas, y en casos excepcionales, la Estatal, pero por otro, también el activismo de la comunidad generando una “comunidad viva”.

Por ello, en el ámbito de los Gobiernos, aunque la competencia en materia de Atención de Emergencias y Protección Civil sea, en la mayoría de los casos, de las Comunidades Autónomas, ello no impide que la Administración General del Estado tenga un papel en este ámbito y que facilite los objetivos comunes del modelo, de forma que incluso, pueda disponer de actores que den apoyo y coordinación en situaciones singulares y participen en el sistema.

Para ello, debe existir una Agencia Nacional (que no Estatal) de Atención de Emergencias, capaz de dar soporte a los Gobiernos Autonómicos y Locales en la respuesta a la emergencia excepcional. Esta Agencia deberá ser independiente de la Administración General del Estado, formarán parte de ella

CONCLUSION

las Comunidades Autónomas y en su gestión participarán también los Gobiernos Autonómicos y Locales y también la Comunidad. Se encargará de la acreditación general de servicios, los estándares de calidad, el establecimiento de un marco formativo común y la formación básica general de los mandos del sistema, así como, intervención en casos excepcionales, bajo la dependencia conjunta de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Conclusión 5: La respuesta a las emergencias es dual, entre las Administraciones y la Comunidad Activa, entendida esta última como el activismo del que está todos los días sobre el terreno. Debe reforzarse el compromiso de las Comunidades Autónomas, como organizaciones más cercanas al usuario, respetando su papel líder en la intervención del incidente, tanto ordinario como extraordinario y debe crearse una Agencia Nacional de Atención de Emergencias que facilite el cumplimiento de los objetivos generales del modelo, establezca un marco de normas comunes y coordine, cuando sea necesario, la acción de las diferentes Comunidades Autónomas entre sí y ofrezca soporte y ayuda, en situaciones excepcionales.

La gestión de esta Agencia Nacional será llevada a cabo en un plano de igualdad entre sus componentes, aplicando el principio de respuesta dual colaborativa, será independiente y en ella participarán los Gobiernos Autonómicos y Locales, de forma igual que el Gobierno del Estado y de manera especial la Comunidad Activa.

CONCLUSION FINAL

Debemos aceptar que vivimos en una **sociedad del riesgo**, por lo que hay que gestionarlo con sabiduría, racionalidad y “saber hacer”, pero también mediante un sistema de atención eficiente, orientado hacia el usuario y potenciando la participación de la sociedad como comunidad activa.

Toda acción humana supone un cierto riesgo. Además, la naturaleza, periódicamente nos recuerda que está presente y a veces se manifiesta generando fenómenos catastróficos, de forma que ambas acciones, la antrópica y la natural, ponen en peligro el bien principal de las personas, **la vida**.

Podemos caracterizar el sistema actual de Atención de Emergencias en España como: **universal, equitativo, de fácil accesibilidad, eficaz, y resolutivo, aunque paternalista y con mucha rigidez y heterogéneidad, con un exceso de superespecialización y endogámico, de manera que sus formas de gestión son muy mejorables**.

Se trata por tanto, de dejar atrás esta forma de gestión y pasar a otra más flexible, asimétrica, multifuncional, y multifactorial. En definitiva, plural, integral e integrada, en la que la **comunidad se active** para ayudar a resolver las situaciones comprometidas.

Por ello, la gestión del sistema **debe mejorar** en la transparencia y orientación al usuario, en la diferenciación entre gobernanza y gestión, en la cultura de financiación, en lograr indicadores comparables, en el control automatizado, en la interoperatividad y, de manera destacada, en los sistemas de gestión debiendo contar con un liderazgo resonante y creativo, para ser más adaptable y disponer de un sistema comparable cuantitativamente.

Actualmente, disponemos de una sólidas bases eficaces, con experiencia y conocimiento suficientes para lograr una adecuada atención a la seguridad

humana mediante un nuevo servicio de atención a las emergencias y situaciones de Protección Civil, público, gratuito para el ciudadano, universal, equitativo, integral, homogéneo, permanente, orientado al usuario, multitarea (multitask), con fuerza operativa (Task Force), multidisciplinar, sostenible, proactivo, profesional, comprometido, ágil y excelente.

Para ello, debemos **aprovechar la globalización** para generar una competitividad entre administraciones que permita actuar a la clase creativa, emulando lo bueno, caracterizando lo que hace bueno a otros sistemas, potenciando el compromiso de los Gobiernos Autonómicos y Locales, apuntalado por la Administración General del Estado, facilitando una “respuesta dual colaborativa”, potenciando la prevención y la cultura de la emergencia entre las personas que viven y visitan un entorno geográfico y generando una **comunidad despierta** que aporte valor al sistema de emergencias.

En definitiva, un nuevo sistema; **asimétrico** porque, entiende las singularidades territoriales, **multifuncional** ya que desempeña diversas funciones y gestionado **multifactorialmente** por su visión integral e integrada y orientada al usuario.

Para acabar, manifestar que, como afirmaba Richard Florida, “las personas creativas tienen en común un intenso deseo de que las organizaciones y los entornos les permitan desarrollar su creatividad y desafíos”. Por ello, debemos potenciar la creatividad en nuestro sistema de Atención de Emergencias, desarrollar un liderazgo resonante y enriquecer la sociedad como comunidad viva, pulsando su cultura de seguridad, su cultura preventiva, su capacidad de actuar, de comprometerse y de ser una comunidad constantemente activa, pensando en global pero actuando en local.

Para ello, el sistema de emergencias y los que participamos en él, debemos confiar en la comunidad, darle la participación que se merece, enseñar al que no sabe y apuntalar al que no puede. Entre todos, seguro que haremos

un sistema de Atención de Emergencias más excelente y nuestra convivencia y estado de bienestar será mejor.

BIBLIOGRAFIA.

PÚBLICACIONES EN FORMATO CONVENCIONAL

En esta bibliografía, se han tenido en cuenta, aquellas monografías de carácter general u organizacional, de forma que, por no ser objeto de esta tesis, no se ha incluido otras referencias específicas relacionadas con una sobre-especialización, tales como- guías/protocolos/manuales de actuación, en el ámbito de la urgencia o emergencia sanitaria/médica, ni planes de emergencia o autoprotección o gestión operativa de desastres.

AELION, F., *El arte de dirigir*, Gestión 2000, Barcelona, 1997.

AKERLOF, G., SHILLER, R., *Animal spirits: como influye la psicología humana en la economía*, Gestión 2000, Barcelona, 2009.

ALABARTA, E., MARTINEZ-VILLANOVA, R., *Como gestionar una PYME mediante cuadro de mando*, Esic, Madrid, 2007.

ALVAREZ LEIVA, C., *Crisis Task Force: concurrent's manual*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2013.

ALVAREZ LEIVA, C., en: "Task Force Krisis", *Manual de atención a múltiples víctimas y catástrofes*, Aran, Madrid, 2008.

ALVAREZ LEIVA, C., *Manual de procedimientos en gestión de crisis*, Aran, Madrid, 2007.

ALVAREZ LEIVA, C., *Múltiples víctimas y catástrofes*, Aran, Madrid, 2008.

ALVAREZ LEIVA, C., *Manual de atención a múltiples víctimas y catástrofes*, Aran, Madrid, 2005.

AMALBERTI, R., *Acción humana en los sistemas de alto riesgo*, Modus Laborandi, Madrid, 2009.

AMALBERTI, R., *Construir la seguridad: compromisos individuales y colectivos para afrontar los grandes riesgos*, Modus Laborandi, Madrid, 2013.

ANITUA, P., *Manual de protección civil*, Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza, Vitoria-Gasteiz, 2006.

ANITUA, P., "¿Culpables?", en: *Emergencias 112*, nº 77, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2009.

ANITUA, P., "Teorías de Bomberos", en: *Emergencias 112*, nº 64, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2006.

APARICIO, J., *El sistema 112 en Andalucía*, IAEM, Andalucía, 2010.

- APARICIO, J., "Modelos de 112 en Europa", en: *Emergencias 112*, nº 92, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2012.
- ARBUES, T., TARIN, L., "Aprender a lo largo de la vida y las nuevas tecnologías", en: *Buenas tareas*, 2011
- ARDILA, J., *Educación para la ciudadanía y Protección Civil*, [en línea], International Association of Emergency Managers, 2007.
- ARMENGOL, R., *Els governs territorials de salut, un model de proximitat*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010.
- ARNOLD, H., HELMAN, L., *Managing crises*, CQPress, Washington, 2009.
- ARRANZ, M., "El papel de la protección civil como servicio público ante los riesgos naturales", en: *Riesgos naturales y desarrollo sostenible: impacto, predicción y mitigación*, Instituto Geológico y Minero de España, Madrid, 2007, pág. 137-144.
- ASOCIACION PROFESIONAL DE TECNICOS DE BOMBEROS, *La guía emergencia 112 de la seguridad y la emergencia*, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2010.
- BAGUES, M., ISTURITZ, J. J., *Curso de sanitarios*, Cruz Roja de Gipuzkoa, Donostia-San Sebastián, 1985.
- BAGUES, M., ISTURITZ, J. J., et al., *Ambulancias: condiciones que deben reunir los vehículos de transporte sanitario*, Cruz Roja Española, Madrid, 1987.
- BALLBE, M., "Diez años de seguridad y política autonómicas", en: *Revista catalana de derecho público*, nº 12, Barcelona, 1990.
- BALLBE, M., "Seguretat global per a una Catalunya global", en: *Diàlegs interiors*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.
- BALLBE, M., *Seguridad integral. Un nuevo concepto*, Instituto Superior de Estudios de Seguridad, Barcelona, 2003.
- BALLBE, M., "El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización", en: *Revista de administración pública*, nº 174, Madrid, 2007.
- BALLBE, M., "Seguridad humana: del estado anómico al estado regulador", Prólogo a la edición española de: HOOD, C., *El gobierno del riesgo*, Ariel, Barcelona, 2006.
- BALLBE, M., "Els riscos de la hipocrítica", en: *La polémica sobre les mesures de seguretat*, El periodico, Barcelona, 2009.

- BALLBE, M., MARTINEZ, R., *Soberanía dual y constitución integradora: la reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*, Ariel Derecho, Barcelona, 2003.
- BALLBE, M., PADROS, C., *Estado competitivo y armonización europea: los modelos norteamericano y europeo de integración*, Barcelona, Ariel, 1997.
- BARCELONA, J., *Protección Civil Municipal*, Lustel, Portal del derecho, Madrid, 2007.
- BARCELONA, J., "La protección civil", en: *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, Vol. 7, Lustel, Madrid, 2009, págs. 139-169.
- BARDACH, E., *Getting agencies to work together*, Brookings Institution Press, Washington, 1998.
- BECK, U., *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidos, Barcelona, 1998.
- BELTRAN, J., "Llamaradas de humildad", en: *Emergencias* 112, nº 76, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2009.
- BENLLOCH, P., "A vueltas con la figura del bombero voluntario ¿trabajador asalariado o voluntario?", en: *Aranzadi Social*, nº 26/2009. Editorial Aranzadi, Pamplona. 2009.
- BERROETA, J., ISTURITZ, J. J., et al., *Los servicios de emergencia y urgencia médica extrahospitalaria en España*, Ménsor, Madrid, 2011.
- BOIL, A., *Política de la gestión de crisis*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2009.
- BOLIEK, B., "Agencies in crisis?: examination of state and Federal Agency Emergency Powers", en: *Fordham Law Review*, Fordham University, 2013.
- CAIN, H., "Responsabilidad de médicos que examinan y tratan casos urgentes", en: *Urgencias médicas*, Interamericana, México D.F., 1987.
- CANTON, L., *Emergency Management: Concepts and Strategies for Effective Programs*, Wiley, New Jersey, 2007.
- CARDONA, P., REY, C., *En busca de la misión*, Alienta, Barcelona, 2008.
- CARLZON, J., *El momento de la verdad*, Díaz Santos, Madrid, 1991.

- CARRASCO, D., et. al., “El cálculo de costes del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento: una aplicación práctica”, en: *X Congreso del Instituto Internacional de Costos “Gestión de Costos, Control de Gestión y Mundialización*, Lyon (Francia), 2007.
- CEBALLOS, R., *Formación continuada en urgencias y Emergencias Sanitarias*, Grupo Editor Rca, Madrid, 2007
- CHAPLEAU, W., *Primer intervintente en emergencias*, Elsevier, Madrid, 2007.
- CHULIA, V., “Introducción”, en: *Manual de asistencia sanitaria en las catástrofes*, Aran, Madrid, 1992.
- CLEMENTE, J. C., *La Cruz Roja en el mundo de hoy*, Monografías Beecham, nº 35, Madrid, 1986.
- COASE, R., “Salvar la economía de los economistas”, en: *El colombiano*, Antioquia (Colombia), 2012.
- CORDERA, R., LOMELI, L., *De lo local a lo global: los desafíos de la globalización y sus repercusiones locales*, Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. 2006.
- CORDERO, F., et. al., *Dirección y gestión de seguridad*, Edición CISE, Salamanca, 2004.
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Socorros y emergencias*, Cruz Roja Española. Madrid. 1991.
- CURBET, J., *Un mundo inseguro*, Universidad Abierta de Catalunya, Barcelona, 2011.
- DEHOOG, R., “Conflict resolution and public policy”, en: *Competition, negotiation, or cooperation*, British library, Westport, USA, 1990.
- DIAZ, L. M., “Organización internacional de Protección Civil”, en: *Instrumentos administrativos fundamentales en organizaciones internacionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1980.
- DIRECCION GENERAL DE PROTECCION CIVIL, *Cartilla popular de Protección Civil DG-1: información y consejos elementales a la población civil para su autoprotección en caso de guerra*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1963.
- DOMINGUEZ, M., “La configuración de la protección civil en las comunidades autónomas”, en: *Revista de Estudios Locales*, nº 26/8, Madrid, 2013.

DONNELLY, J., SANDERS, L., *Get Productive In A Multi-Task World: A Parent's Guide to Project Management*, Author House, Bloomington (USA), 2011.

DRUCKER, P., *Managing the non-profit organization*, Harper Collins Publishers, New York, 2011.

ECHEVERRIA, F., "Gestión de servicios de emergencias: otros modelos europeos", en: *Emergencias 112*, nº 81, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2010.

ELIAS, J., *Clientes contentos de verdad*, Gestión 2000, Barcelona, 2000.

ELIAS, J., *Organización atenta*, Gestión 2000, Barcelona, 1994,

ERICSSON, P., *Emergency response planning for corporate and municipal managers*, Butterworth-Heinemann, Oxford, 2006.

ETKIN, J., *Gestión de la complejidad en las organizaciones*, Granica, Buenos Aires, 2006.

FEIJÓO, M. J., MARTINEZ, R., et. al., *El rol del directiu públic*. Escuela de Administración Pública de Catalunya, Barcelona, 2010.

FAGGIANO, V., et. al., *Critical Incident Management: A Complete Response Guide*, CRC Press, Florida, 2012.

FERNANDEZ PEREIRA, P., *Seguridad humana*, Ariel, Barcelona, 2006.

FERNANDEZ SANCHEZ, F., et al., *Protocolo, liderazgo y reputación*, Furtwangen, Palma de Mallorca, 2009.

FERNANDO, P., "El sistema de Protección Civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas", en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 23, Vitoria-Gasteiz, 1989.

FERRANDIZ, S., Tesis doctoral: *Aproximación epidemiológica al transporte interhospitalario de enfermos críticos y a la asistencia prehospitalaria de emergencias en Catalunya*. Depositada en la Facultad de Medicina de la Universidad de Barcelona. 1994.

FERRANDIZ, S., *Asistencia de emergencias en Catalunya y respuesta sanitaria al 112*, Mimeo, Barcelona, 1998.

FERRANDIZ, S., *Emergency Medical Services Systems in the European Union*, Organización Mundial de la Salud, Copenahgen, 2008.

FERRANDIZ, S., *Asistencia de emergencias en Catalunya y respuesta sanitaria*, Mimeo, Barcelona, 1998.

- FERRANDIZ, S., ISTURITZ, J. J., et al., *25 años de historia de la emergencia extrahospitalaria en Catalunya: de SCEM a SEM*, Sistema de Emergencias Médicas, Barcelona, 2010.
- FERRARI, M., *La puta vida corporativa*, Granica, Barcelona, 2007.
- FLIPO, J. P., *Gestión de empresas de servicios*, Gestión 2000, Barcelona, 1993.
- FLORIDA, R., *La clase creativa*, Paidós, Barcelona, 2008.
- FRENCH, W., et al., *Desarrollo organizacional*, Perason, México D.F., 1995.
- GAIRÍN-SALLÁN J. *El trabajo colaborativo en red: Actores y procesos en la creación y gestión del conocimiento colectivo*, DaVinci Intercontinental, Barcelona, 2011.
- GARCIA GOMEZ, A., *Riesgos y catástrofes: actitudes y conductas en la sociedad española*, Ministerio del Interior, Madrid, 2008.
- GARCIA PEREZ, M., "Las emergencias marítimas", en MEILAN, J.L., et. al., *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Thomson/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.
- GARCIA, S., DOLAN, S., *La dirección por valores*, Instituto de estudios superiores de la empresa, Madrid, 1997.
- GARCIA, S., *Entornos virtuales de trabajo colaborativo*, Funiber, 2006
- GARCIA, POL, G., "Nuevos tiempos, nuevos retos", en: *Emergencias 112*, nº 66, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2009.
- GARMENDIA, J., "Hacia dónde van los servicios de bomberos", en: *Revista ASELF*, , Asociación Española de Lucha Contra el Fuego, Madrid, 2000.
- GARMENDIA, J., "Una Apuesta por la difusión de los principios de prevención de incendios", en: *Cuadernos de Seguridad*, nº 139, Madrid, 2000.
- GELMAN, O., *Desastres y Protección Civil*, Universidad Nacional Autónoma, México DF, 1996.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos*, Presidencia del Gobierno de España, Madrid, 2011.
- GOBIERNO VASCO, *Sistema Vasco de Atención de Emergencias*, Eusko Jaurlaritza, Vitoria-Gasteiz, 2011.
- GOIRICELAYA, E., *Desastres y medios de comunicación*, Emergencias 112, Gallarta (Bizkaia), 1998.

GOLEMAN, D., *El líder resonante crea más*, Plaza y Janés, Barcelona, 2002.

GOMER IZQUIERDO, L., PEREZ MARRERO, J.F. et. al., *Gestión de emergencias y logística*, Universidad Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2011.

GRACIA, J. A., *Historia de la Asociación Española de lucha contra el fuego*, Asociación Española de lucha contra el fuego, Madrid, 1993.

GORRITI, M., "Los directivos públicos profesionales", en: ORTEGA, L. I., et. al, *La alta dirección pública: análisis y propuesta*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2010.

GRACIAN, B., DRUCKER, P., *El arte de dirigir*, Gestión 2000. Barcelona, 1997.

GRIFFIN, S., *Stop federalism before it kills again: reflections on hurricane Katrina*, Tulane University Law School, 2007.

HADDOW, G., et. al., *Introduction to Emergency Management*, Burlington, Elsevier, 2011.

HALTSTED, D., et. al., *Disaster planning*: Neal-Schuman Publishers, New York, 2005

HERNANDEZ RODRIGUEZ, J. E., Tesis doctoral: *Conocimiento y formación en cultura preventiva de riesgo en los centros de enseñanza obligatoria de la provincia de las Palmas y su capacidad de respuesta ante una situación crítica*, Depositada en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2011.

HERNANDO LORENZO, A., "La asistencia sanitaria en las catástrofes: consideraciones generales", en: *Manual de asistencia sanitaria en las catástrofes*, Aran, Madrid, 1992.

HICKMAN, C., *Razón y pasión*, Grijalbo, Barcelona, 1991.

HORWITZ, S., "FEMA Doesn't Have Local Knowledge Needed for Effective Relief", en: *US News Weekly*, Washington D.C. Nov, 2012.

HOWITT, A., LEONARD H., *Managing Crises*, CQ Press, Washington. 2009.

HUETE, L., *Revitalizando los servicios*, Folio, Barcelona, 1997.

HUTTER, B., *Anticipating risks and organizing risk regulation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

ISTURITZ, J. J., "Planificación integral de la seguridad", en: *Cuadernos de seguridad*, nº 282, Madrid, 2013.

ISTURITZ, J. J., "Canarias: modelo de seguridad pública", en: *Expertos*, Belt Ibérica, Madrid, 2002.

ISTURITZ, J. J., "La gestión de la urgencia y emergencia sanitaria", en: *Las Emergencias Sanitarias en Canarias. Sistema y régimen jurídico*, Litografía Romero, Las Palmas de Gran Canaria, 2004.

ISTURITZ, J. J., "La seguridad, cuestión de todos", en: *Expertos*, Belt Ibérica, Madrid, 2007.

ISTURITZ, J. J., "Nuevas formas de gestión de la seguridad pública: las agencias de seguridad", en: *Sector seguridad, nº 43, Madrid, 2006*.

ISTURITZ, J. J., "Nuevas tendencias en Protección Civil", en: *Cuadernos de seguridad y Policía: la seguridad, una responsabilidad a compartir*, Dykinson, Las Palmas de Gran Canaria, 2005.

ISTURITZ, J. J., "Nuevos gestores para los servicios de emergencias", en: en: *Emergencias 112, nº 83*, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2010.

ISTURITZ, J. J., "La sociedad anónima como marco de gestión de la respuesta ante las emergencias", en: CONGRESO NACIONAL DE LA SOCIEDAD DE MEDICINA DE EMERGENCIAS, *Avances en medicina de emergencias*, Oviedo, 1995, pág.: 61.

ISTURITZ, J. J., *La seguridad en Canarias, 1999-2003*, Gobierno de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, 2003.

IZU, M., "De la Protección Civil a la gestión de emergencias: la evolución del marco normativo", en: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35, Zaragoza, 2009.

IZU, M., "El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en: *Revista española de derecho administrativo*, nº 69, Civitas. 1991.

JIMENEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la Administración Local*, Diputación de Barcelona, Mayo, 2009.

JIMENEZ TELLO, P., *Auditoria universitaria y calidad: la evaluación como conquista social ante la competencia global*, Vdm Verlag, Kreiensen NDS (Germany), 2009.

JUAREZ, S., "Organización de urgencias", en: *Manual de urgencias médicas*, Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid, 1990.

- KAHNEMAN, D., *Pensar rápido, pensar despacio*, Debate, Barcelona, 2012.
- KATZENBACH, J., *Equipos de alta dirección*, Gestión 2000, Barcelona. 1999.
- KLEINER, A., et. al., *La danza del cambio*, Gestión 2000, Barcelona. 2000.
- LARREA, J., “¿Algo más que investigar?” en: *Emergencias* 112, nº 79, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2009.
- LARREA, J., “El concepto de catástrofe”, en: *Emergencias* 112, nº 96, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2013.
- LARREA, J., *Estadística nacional de los servicios de Bomberos*, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Madrid, 2013.
- LINDELL, M., et. al., *Emergency Management*. Wiley, Danvers, 2007.
- LOBETO, R., et. al., *La modernización del derecho marítimo español: la propuesta de anteproyecto de Ley general de navegación marítima*, Autoridad Portuaria de Santander, Santander, 2006.
- LOBETO, R., “Balance y perspectivas de la política marítima española”, en: *Anuario de derecho marítimo*, volumen 12, Madrid, 1995.
- LOBETO, R., et. al., *La nueva legislación portuaria y marítima*, Autoridad Portuaria de Santander, Santander, 2007.
- LOPEZ CARRESI, A., *Gestión de emergencias colectivas: la respuesta de los servicios de emergencia a los grandes incidentes*, CSI-CSIF, Madrid, 2006.
- MACIAS, J.M., *Desastres y Protección Civil: problemas sociales, políticos y organizacionales*, Ciesas, México D.F., 1999.
- MARI, R., LIBRAN, A., *Seguridad pública en buques de pasaje*, Universidad Politécnica de Catalunya, Barcelona, 2003.
- MARSH. “Preparar al Sector Público para la Gobernanza de Riesgo: Primeros Pasos para un Referencial ISO 31000”, en: *Gobernanza de riesgos públicos*, Barcelona, 2011.
- MARTIN FERNANDEZ, M., *La profesión de Policía*, Siglo Veintiuno, Barcelona, 1990.
- MARTIN FERNANDEZ, M., *Mujeres Policía*, Centro de investigaciones sociológicas, Madrid, 1994.

MARTIN FERNANDEZ, M., et. al., "Servei de la Policia municipal i Protecció Civil", en: *Quaderns municipals*, nº 9, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 1999.

MARTIN FERNANDEZ, M., "El tema de la seguridad exige un trabajo interdisciplinario", en: *Milenio Revista del Centro de estudios de sociedad y seguridad*, nº 3, Universidad Nacional de General, San Martín (Argentina), 1999.

MARTINEZ ALMOYNA, M., "Prologo", en: ALVAREZ LEIVA, C., *Manual de atención a múltiples víctimas y catástrofes*, Aran, Madrid, 2005.

MARTINEZ, C., "Gestión integral de riesgos corporativos como fuente de ventaja competitiva: cultura positiva del riesgo y reorganización estructural", en: *Cuadernos de la Fundación MAPFRE*, nº 134, Instituto de Ciencias del Seguro, Madrid, 2009.

MARTINEZ QUIRANTE, R., "Reclutament i selecció o designació del directiu públic professional", en: FEIJÓO, M. J., MARTINEZ QUIRANTE, R., et. al., *El rol del directiu públic*, Barcelona, 2013.

MARTINEZ QUIRANTE, R., *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?*, Ariel, Barcelona, 2002.

MARTINEZ TORRE-ENCISO, M. I., "Hacia un pensamiento crítico de los gestores de crisis y emergencias", en: *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, San Lorenzo del Escorial (Madrid), 2005.

MARTINEZ TORRE-ENCISO, M. I., "La prevencion y gestión de emergencias como estrategia empresarial", en: *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, San Lorenzo del Escorial (Madrid), 1999

MARTINEZ TORRE-ENCISO, M. I., "Una perspectiva diferente sobre formación de gestores de crisis y emergencias", en: *Conferencia Virtual Iberoamericana sobre Metodologías de la Formación-Capacitación en materia de defensa-Protección Civil*, Dirección General de Protección Civil, Madrid, 2000.

MARTINEZ TORRE-ENCISO, M. I., "La coordinación como estrategia en la prevencion y gestión de crisis y emergencias", en: *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, San Lorenzo del Escorial (Madrid), 2001

MASLOW, A., *Piramide de Maslow*, www.maslow.com

MEDINA ALVAREZ, J. C., *Los Profesionales de la Salud ante las Emergencias y las Catástrofes*, Síntesis, Madrid, 1997.

MEDINA ALVAREZ, J. C., *Urgencias y Emergencias: Un Modelo de Coordinación Institucional*. Instituto Nacional de la Salud, Madrid, 1999.

MENENDEZ, A., "Auxilio sanitario en carretera: organización y funcionamiento", CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Primer congreso nacional sobre transporte sanitario*, Sánchez, Valencia 1971

MENENDEZ REXACH, A., *Protección Civil y emergencias, régimen jurídico*, La Ley, Madrid, 2011.

MINTZBERG, H., *La estructuración de las organizaciones*, Ariel Economía, Barcelona, 1984.

MINTZBERG, H., *Minstzberg y la dirección*, Díaz de Santos, Madrid, 1989.

MIRABET, V. "Acto inaugural", en: CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Primer congreso nacional sobre transporte sanitario*, Sánchez, Valencia 1971.

MISES, L., *La acción humana*, Fundación Ignacio Villalonga, Valencia, 1960.

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

MONTERO VIÑUALES, E., et. al., *La ayuda sanitaria en desastres*, Fundación para la Cooperación y Salud Internacional Carlos III, Madrid, 2006.

MORA, F., "Una aproximación al estudio de la Protección Civil como política pública", en: *Revista de Documentación*, Ministerio de Justicia e Interior nº 9, Madrid, 1995.

MORO, M., "El voluntariado y el servicio público de protección civil", en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 11, Sección Colaboraciones, Ref. 1629/1998, tomo 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 1998.

MULLINS, J., KOMISAR, R., *Mejorando el modelo de negocio*, Profit, Barcelona, 2010.

NASEEM, A., *Managing disasters*, Kilaso Books, Michigan (USA), 2009.

NAVARRETE, J., "Gasto público y políticas de seguridad", en: *Emergencias* 112, nº 92, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2012.

NELSON, B., *1001 formas de recompensar a sus empleados*, Gestión 2000, Barcelona, 1997.

OCHOA, J., "La inoperancia (e inexistencia) del sistema estatal y autonómico de Protección Civil ante la catástrofe del Prestige", en ALVAREZ, S., et. al., *La responsabilidad por los daños causados por el hundimiento del Prestige*, Lustel, Madrid, 2007.

OCHOA, J., "La seguridad marítima y el sistema de Protección Civil, una convergencia necesaria", en: MEILAN, J.L, et. al., *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Thomson/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

OCHOA, J., "Planificación territorial, Protección Civil y prevención de riesgos: La experiencia francesa", en: *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Año nº 34, Nº 179, 2000.

OCHOA, J., *Riesgos mayores y Protección Civil*, Mc Graw Hill, Madrid, 1999.

OCHOA, J., "El modelo público de seguridad civil o protección civil español", en: *Revista jurídica del Perú*, nº 53, Trujillo (Perú), 2003.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAD PARA LA REDUCCION DE DESASTRES, *Estrategia Europea para la Reducción de Desastres 2005-2015: marco de acción de Hyogo*, Ginebra (Suiza), 2005.

OLABEGOYA, R., "Estrategias europeas para la mitigación de desastres; la globalización de la intervención", en: *Emergencias* 112, nº 92, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2012.

ORGANIZACIÓN MARITIMA INTERNACIONAL, *Código de protección de buques e instalaciones portuarias*, Organización marítima internacional, Londres, 2003.

OSTROM, E., *El Gobierno de Los Bienes Comunes: La Evolución de Las Instituciones de Acción Colectiva*. Fondo de Cultura Económica. USA, 2011

OSTROM, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.1990.

OTALORA, J., *Método para el diseño de un servicio de Bomberos público y rentable*, Consorcio de Bomberos, Cádiz, 2007.

PANIAGUA, S., CRUZ, L., *Desastres y emergencias: prevención, preparación y mitigación*, Editorial Tecnológica, Cartago (Costa Rica), 2002.

PARSON, W., *Políticas públicas*, Miño y Dávila, México D. F., 2007.

PERALES, N., *I Plan Nacional de Resucitación Cardiopulmonar*, Aran Madrid, 1985.

PERALES, N., "La emergencia médica integral", en: EL PAIS, *Tribuna libre*, Madrid, 15 diciembre de 1982.

PERALES, N., "Patología de los accidentados", en: FUNDESCO, *Los accidentes, el transporte y las telecomunicaciones*, Mimeo, Madrid, 1979.

- PERALES, N., et al., "Pasado, presente y futuro de los sistemas integrales de emergencias", en: *Avances en emergencias y resucitación*, Volumen IV, Edikame, Barcelona, 2000.
- PERRY, R., LINDELL, M., *Emergency Planning*, Library of Congress, Danvers, 2007.
- PETER, L., HULL, R., *El principio de Peter*, Plaza Janes, Barcelona, 1996.
- PETIR, P., *Seguridad y autoprotección*, Brugera, Barcelona, 1980.
- PETROSKI, H., *El éxito a través del fracaso*, Fondo de cultura económica, México D.F., 2011.
- PIEDROLA GIL, F., "Auxilio sanitario en carretera: aspecto médico", en: CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Primer congreso nacional sobre transporte sanitario*, Sánchez, Valencia 1971.
- PINA RUBIO, F., "Las comunicaciones en las catástrofes", en: *Manual de asistencia sanitaria en las catástrofes*, Aran, Madrid, 1992.
- PIDOT, J., "Deconstructing disaster", en: *Legal Studies Research Paper*, nº 12-43, University of Denver, Denver, 2013.
- PIDOT, J., *Deconstructing disaster*, Brigham Young University Law Review, vol. 2, 2013.
- PLA GOMEZ, J., *El cambio: elemento estático en las organizaciones*, Mimeo, Barcelona. 2013.
- PORTRER, M., *Redefining Health Care. Creating value-based competition on results*, Harvard business school press, Boston (USA), 2006.
- POSNER, R., *Catastrophe: Risk and Response*, Universidad de Oxford, 2004.
- PUTMAN, R., *The business of apocalypse*, Stockholm University, Race & Class, 2005.
- QUICK, T., *Your role in task force management: the dynamics of corporate change*, Universidad de Michigan, Doubleday, 1972
- QUINTANA, R., *100 conceptos fundamentales en medicina prehospitalaria*, Bergas, Barcelona, 1988.
- QUINTANA, R., PUIG I MARI, A., *Introducción al sistema Omega: clasificación de demandas y asignación automática de respuestas en centrales de coordinación*, Hipatia, Barcelona, 1995.

- QUINTANA, R., "Centros de Coordinación de Urgencias". En: *Avances en Emergencias y Resucitación III*. Mimeo, Barcelona, 1998.
- QUIROGA, J., "Teleemergencia", en: *Técnicos de Emergencias Sanitarias*. Madrid, Aran, 2013.
- RUBIN, C., *Emergency Management: The American Experience 1900-2010*, CRS Press, Boca Ratón FL (USA), 2012.
- RUIZ, A., "Simulacro de accidente de múltiples víctimas: sinergia docente y profesional con los servicios operativos", en: *Emergencias 112*, nº 83, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2010.
- 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.
- RUIZ, M., *Los cuatro acuerdos*, Urano, Barcelona, 2010.
- SAEZ MURCIA, J., "Cuerpo de Bomberos único", en: *Emergencias 112*, nº 93, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2012.
- SAENZ-MARRERO, F., *Las tres R de su negocio*, Netbiblo, La Coruña, 2011.
- SALVADOR, M., "L'avaluació de l'acompliment dels directius públics professionals", en: FEIJÓO, M. J., MARTINEZ QUIRANTE, R., et. al., *El rol del directiu públic*, en línea, Barcelona, 2013.
- SAMANIEGO, E., "Origen de la Cruz Roja", en: *Historia de la Cruz Roja de Gipuzkoa*, Fundación Kutxa, Donostia-San Sebastián, 2001.
- SAMANIEGO, E., *La Cruz Roja: memoria y paz*, Michelena. Gipuzkoa, 2013.
- SAN JUAN, C., *Catástrofes y ayuda de emergencia*, Icaria, Barcelona, 2001.
- SANCHEZ GUITIAN, N., "La Protección Civil como prevención de desastres", en: *Expertos*, Belt Ibérica, Madrid, 2012.
- SANCHEZ GUITIAN, N., "Las catástrofes, una oportunidad para el cambio", en :*Expertos*, Belt Ibérica, Madrid, 2011.
- SANTOS JARA, L., Tesis doctoral: *El servicio de guardacostas americano «U.S. Coast Guard» y sus competencias en España*, Universidad de La Laguna, La Laguna (Tenerife), 1995.

SEDANO, A., "Consideraciones sobre el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias aprobado mediante Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio", en: *Diario La Ley*, nº 7716, Sección Doctrina, Editorial LA LEY, Madrid, 2011.

SEDANO, A., "La Unidad Militar de Emergencias y la Protección Civil en el Estado de las Autonomías", en: *Revista general de derecho constitucional*, nº. 11, Madrid, 2011.

SETNICKA, T., *Manual de rescate*, Martínez Roca, Barcelona, 1989.

SPARROW, M., *The character of harms*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

SUAY, J., "Conferencia magistral inaugural", en: CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Primer congreso nacional sobre transporte sanitario*, Sánchez, Valencia 1971.

SUAREZ, I., *De la emergencia al desarrollo: la estrategia de la Unión Europea para la reducción del riesgo de desastres naturales*, Fundación Carolina, Madrid, 2012.

SUNSTEIN, C., *Las leyes del miedo –más allá del principio de precaución*, Katz, Madrid, 2005.

SUNSTEIN, C., *Riesgo y razón: seguridad, ley y medioambiente*, Katz, Buenos Aires, 2006.

SUNSTEIN, C., *Worst-Case Scenarios*, Harvard University Press, Cambridge, 2007.

TEJADA, J., *Emergencias*, Isla pistola, Sevilla, 2010.

TEJEDOR, M., et. al., *Manual de indicadores de actividad y calidad para urgencias y Emergencias Sanitarias*, Servicio Andaluz de Salud, Sevilla, 2001.

TENZA, T., *Urgencias y emergencias: un modelo de coordinación institucional*, Instituto Nacional de la Salud, Madrid, 1999.

TEZANOS, J.F., *La explicación sociológica: una introducción a la sociología*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2006.

TORRUBIANO, J., *La administración pública sin derroches: como mejorar la productividad y calidad de los servicios públicos*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2007,

TOVAR, J., "La UME; su protocolo de intervención y los cambios que vendrán", en: *Emergencias 112*, nº 89, Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos, Leioa (Bizkaia), 2011.

- TREHONDAT, P. SILBERSTEIN, P., *Katrina, el desastre anunciado*, El viejo topo, Barcelona, 2005.
- ULRICH, D., ULRICH, W., *El sentido de trabajar*, LID, Madrid, 2011.
- URCOLA, J. L., *Dirigir personas: fondo y formas*, ESIC, Madrid, 2010.
- VARO LEON, J. M., “Efectos de las catástrofes sobre la salud”, en: SOCIEDAD INTERNACIONAL DE MEDICINA DE CATASTROFES, Boletín noticias nº 32, Petit-Lancy (Suiza), 1987.
- VERDE, J., *Soñar es poder*, Aguilar, Madrid, 2013.
- VIDAL, R., “Pasado, presente y futuro de la Protección Civil española”, en: *Seguridad pública y protección civil*, Belt, Madrid, 2012.
- VIDAL, R., “Fuerzas armadas y protección civil”, en: *Seguridad pública y protección civil*, Belt, Madrid, 2007.
- WAGENSBERG, J., *A más como, menos por qué*, Tusquets, Barcelona, 2006.
- WAUGH, W., et. al., *Critical Incident Management: A Complete Response Guide*, ICMA Press, Washington DC, 2007.

WEBGRAFIA

ORGANIZACION	TIPO DE ORGANIZACION	DIRECCION WEB
Leyenda: ONG: organización no gubernamental.		
1-1-2 Europa	Organización no gubernamental	http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/112/112_en.htm
Agencia Federal de gestión de emergencias de Estados Unidos de América. (FEMA). (en español)	Gobierno	http://www.fema.gov/es
Anítua, P., <i>Ruta SOS: El blog de Pedro Anítua</i> ,	Privada	http://elblogdepedroanitua.blogspot.com.es/
Asociación de Ayuda en Carretera (DYA)	Organización no gubernamental	www.dya.es
Asociación de comunicaciones en seguridad pública (APCO)	Organización no gubernamental	http://www.apcointl.org
Asociación Española de Emergencias	Organización no gubernamental	http://www.aem112.org
Asociación Española de lucha contra el fuego. (ASELF)	Organización no gubernamental	www.aself.com
Asociación europea de números de emergencia	Organización no gubernamental	http://www.eena.org/view/en/index.html
Asociación internacional de gestores de emergencia	Organización no gubernamental	http://www.iaem.es
Asociación Nacional de Agrupaciones de voluntarios de Protección Civil	Organización no gubernamental	http://www.anav.org.es
Asociación Nacional de grupos de perros de salvamento	Organización no gubernamental	http://www.angps.org
Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos (APTB)	Organización no gubernamental	www.aptb.org
Belt Ibérica	Privada	www.belt.es
Centro Nacional de Huracanes	Organización no gubernamental	http://www.nhc.noaa.gov
Crisis Task Force (Universidad de Sevilla)	Universidad	http://www.crisistaskforce.com/

ORGANIZACION	TIPO DE ORGANIZACION	DIRECCION WEB
Leyenda: ONG: organización no gubernamental.		
Cruz Roja Española	Organización no gubernamental	www.cruzroja.es
Desastres. Plataforma internacional para la reducción de desastres	Gubernamental	http://www.preventionweb.net/english/countries/europe/esp/?x=15&y=11
Desastres: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres	Gubernamental	http://www.unisdr.org/
Dirección General de Protección Civil y Emergencias		http://www.proteccioncivil.es
Emergencia	Privada	http://www.e-emergencia.com
Emergencias 112	Organización no gubernamental	http://www.aptb.org/revistaEmergencia112.aspx
Escuela de Prevención y Seguridad Integral de la Universidad Autónoma de Barcelona	Universidad	http://www.uab.cat/e-prevencio-i-seguretat-integral/org/enpc
Escuela Nacional de Protección Civil del Ministerio del Interior	Gobierno	http://www.proteccioncivil.es/web/dgpcye/enpc
Fire-Rescue		http://firerescuetv.com/
Instituto Estudios Médicos	Privada	http://www.iem-emergencia.com
International Association of Emergency Managers. Delegación Española.	Organización no gubernamental	http://www.iaem.es/
Ministerio del Interior:	Gobierno	http://www.mir.es
Organización internacional de protección civil	Organización no gubernamental	http://www.icdo.org
Organización Marítima Internacional	Organización no gubernamental	http://www.imo.org
Organización panamericana de la salud	Pública	http://www.paho.org
Plan de seguridad Canario	Gobierno	http://www.gobcan.es/dgse/descargas/plansegcan

ORGANIZACION	TIPO DE ORGANIZACION	DIRECCION WEB
Leyenda: ONG: organización no gubernamental.		
Protección Civil Europa	Pública	ario.pdf http://www.civilprotection.net
Sanitarios Bomberos	Organización no gubernamental	http://www.sanitariosBomberos.es
Servicio de Ayuda Médica Urgente de Paris	Gobierno	https://samudeparis.aphp.fr
Sistema de Emergencias Médicas de la Generalitat de Catalunya	Gobierno	http://www.sem.gencat.cat/
Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima	Gobierno	http://www.salvamentomaritimo.es/
Sociedad Española de Medicina de Catástrofes	Organización no gubernamental	http://medicinacatastrofes.blogspot.com.es/
Sociedad Española de Medicina de Emergencias (SEMES)	Organización no gubernamental	http://www.semes.org
Socorrismo	Privada	http://www.socorrismo.com
Teléfono Único de Urgencias Europeo 1-1-2	Organización no gubernamental	http://www.112.es/
Tu radio temática. Seguridad.	Radio por internet	www.radio3w.com

ANEXOS

INDICE DE ANEXOS

ITEM	CONTENIDO	PAG.
I	<u>Modelo de plantilla para la toma de datos de los sistemas de emergencia de España</u>	360
II	<u>Modelo de plantilla para la toma de datos de los sistemas internacionales.</u>	374

Nota para la versión electrónica: para ir directamente al texto, pulsar sobre el enlace subrayado en azul.

ANEXO I

MODELO DE PLANTILLA PARA LA TOMA DE DATOS DE LOS SISTEMAS DE EMERGENCIA DE ESPAÑA

FICHA TOMA DE DATOS

COMUNIDAD AUTONOMA/ORGANIZACION:	
---	--

OBJETO

Toma de datos sobre los servicios de Atención de Emergencias (sanitarias y Bomberos) bien de una Comunidad Autónoma específica o de la organización de los servicios de emergencia de un determinado país.

TIPO

Existen dos grupos de fichas, un primer grupo, encabezado en **color amarillo**, que corresponde a la organización de **servicios de asistencia y transporte sanitario de urgencias y emergencias extrahospitalarias (Emergencias Sanitarias)**, y un segundo grupo, encabezado en **color rojo**, de similares características pero respecto de la organización del **servicio de prevención, extinción de incendios y salvamentos (Bomberos)**.

CONTENIDO

Para mejor diferenciar los campos de las fichas se han agrupado en los siguientes:

IT	DENOMINACION	CONTENIDO
1	Campos de carácter general	Contiene los datos identificativos sobre la organización del trabajo
2	Campos relativos a la organización	Contiene los datos que identifican a la organización estudiada.
3	Campos sobre el modelo de gobernabilidad	Contiene los datos sobre la estrategia, los órganos de decisión de carácter estratégico.
4	Campos sobre el modelo de gestión	Contiene los datos relativos a la forma organizacional.
5	Campos sobre el modelo laboral	Contiene la información relativa a las relaciones del trabajo entre las personas.
6	Campos sobre el modelo operativo	Contiene la forma de acceso a la organización, sistema de control, etc.,
7	Campos sobre la actividad	Contiene la información resumida que permite identificar la acción de la organización y su impacto en la sociedad.
8	Campos sobre la formación	Contiene descripción de la competencia y acciones de carácter formativo tanto interno como externo
9	Campos sobre el modelo de atención personalizada	Contiene la manera de cómo se dirige a los ciudadanos y atención a reclamaciones y reconocimientos.

10	Campos sobre la Innovación, desarrollo y programas subvencionado	Permite conocer el grado de impronta y gestión del conocimiento, su impulso y financiación externa de programas específicos.
11	Campos sobre la sostenibilidad y medio ambiente	Permite conocer las acciones o programas que se dispongan para garantizar el límite al crecimiento desorganizado.
12	Campos de carácter económico	Permite conocer el marco financiero y económico de la organización.
13	Campos sobre el modelo de comunicación e imagen corporativa	Permite conocer el grado de ocupación y percepción sobre el servicio, reclamaciones y agradecimientos

**ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS DE EMERGENCIAS SANITARIAS
ASISTENCIA Y TRANSPORTE SANITARIO DE URGENCIAS Y EMERGENCIAS EXTRAHOSPITALARIAS**

ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS DE EMERGENCIAS SANITARIA -ASISTENCIA Y TRANSPORTE SANITARIO DE URGENCIAS Y EMERGENCIAS EXTRAHOSPITALARIAS-		
1. CAMPOS DE CARÁCTER GENERAL		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
1.1 Mes y año de obtención de datos		
1.2 Horas invertidas		Se efectuara una estimación alzada
1.3 Fuente de información		Internet/Conversación telefónica/Entrevista personal/Documentación externa/memoria de actividad/ Otras
1.4 Otra información relevante		
2.- CAMPOS RELATIVOS A LA ORGANIZACION		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
Denominación oficial		
2.1 Denominación habitual		Nombre comercial/Línea de producto/Forma como es conocida por el público en general
2.2 Número de Identificación Fiscal		
2.3 Año de constitución		
2.4 Ámbito territorial		Comunidad Autónoma/Provincia/Comarcal/Municipio
2.5 Forma administrativa		Administración pública/Organismo autónomo/Entidad de derecho público/ Entidad pública empresarial/Empresa Pública/Empresa privada
2.6 Derecho que se le aplica		Público/Privado/Mixto
2.7 Organización de adscripción		Consejería/Concejalía/ Otro organismo al que está adscrito
2.8 Persona de contacto		
2.9 Teléfono		
2.10 Correo electrónico		
2.11 Pagina Web		

2.12 Otra información relevante		
3.- CAMPOS SOBRE EL MODELO DE GOVERNABILIDAD		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
3.1 Máximo órgano de decisión		Junta General/Consejo Rector/ Consejero
3.2 Segundo órgano de decisión		Consejo de administración/Comisión ejecutiva/ Director
3.3 Último órgano político		Presidente/Consejero Delegado/Director General/Director
3.4 Número de miembros del órgano de gobierno		Indicar la cantidad.
3.5 Hay representación de partidos políticos en el órgano de gobierno		SI/NO
3.6 Hay representación de partidos políticos en el órgano de gobierno		SI/NO
3.7 Hay representación de sindicatos en el órgano de gobierno		SI/NO
3.8 Hay representación de Ayuntamientos o Instituciones en el órgano de gobierno		SI/NO
3.9 Hay representación de organizaciones no gubernamentales en el órgano de gobierno		SI/NO
3.10 Hay Presidente no ejecutivo		SI/NO
3.11 Hay Presidente ejecutivo		SI/NO
3.12 Número de Vicepresidentes		Indicar cantidad
3.13 El máximo órgano de gestión se denomina		Director General/Director/Gerente
3.14 Hay clara diferenciación entre gobernanza y gestión		SI/NO
3.15 Dispone de plan estratégico en los últimos 4 años		SI/NO
3.16 Tiene claramente definida la Misión y publicada		SI/NO
3.17 Cuál es su misión	Anotar la misión aquí	

3.18 Tiene claramente definidos y publicadas sus líneas estratégicas		SI/NO
3.19 Tiene definida una cartera de servicios		SI/NO
3.20 Tiene publicado la composición del órgano máximo de decisión		SI/NO
3.21 Tiene manual de buenas prácticas		SI/NO
3.22 Tiene programa de responsabilidad social corporativa		SI/NO
3.23 Otra información relevante		

4.- CAMPOS SOBRE EL MODELO DE GESTIÓN

Indicador	Dato obtenido	Comentarios
4.1 Forma de selección del máximo órgano de gestión		Convocatoria pública/Selección política/Elección asamblearia
4.2 Titulación del máximo órgano de gestión		Citarla.
4.3 Relación laboral del máximo órgano de gestión		Contrato de alta dirección/Contrato laboral indefinido/Funcionario/Estatutario/Labora fijo
4.4 Estilo organizacional		Democrático/Participativo/Autocrático
4.5 Cuantas Áreas/Departamentos dependen del máximo órgano de gestión, sin incluir staff		Indicar cantidad
4.6 Cuantos órganos tiene de staff		Indicar cantidad
Tipo de organigrama		Jerárquico/matricial/Otro
4.7 Forma de selección del resto de directivos		Convocatoria pública/Selección política/Elección asamblearia
4.8 Forma de selección de los mandos intermedios		Convocatoria pública/Selección política/Elección asamblearia
4.9 Otra información relevante		

5.- CAMPOS SOBRE EL MODELO LABORAL

Indicador	Dato obtenido	Comentarios
-----------	---------------	-------------

5.1 La relación laboral del personal directivo es		Contrato de alta dirección/Contrato laboral indefinido/Funcionario/Estatutario/Labora fijo
5.2 La relación laboral de los mandos intermedios		Contrato laboral indefinido/Funcionario/Estatutario/Labora fijo
5.3 La relación laboral del resto de personal es en general		Contrato laboral indefinido/Funcionario/Estatutario/Labora fijo
5.4 Porcentaje de temporales o interinos		Indicar porcentaje aproximado
5.5 Proporción mujeres/hombres		Indicar porcentaje aproximado
5.6 Absentismo laboral		Indicar porcentaje aproximado
5.7 Motivo principal del absentismo		
5.8 Número de conflictos colectivos en los últimos 5 años		Indicar cantidad
5.9 Otra información relevante		

6.- CAMPOS SOBRE EL MODELO OPERATIVO

Indicador	Dato obtenido	Comentarios
6.1 Número de teléfono de acceso para emergencias (3 cifras)		112/080/085/088/061
6.2 Otro número de acceso desde fuera de la comunidad autónoma (9 cifras)		Indicar número
6.3 La sala o centro coordinador se encuentra integrado físicamente ubicada en el 112 de la Comunidad autónoma		SI/NO
6.4 La sala o centro coordinador se encuentra físicamente en otra dependencia diferente del 112 pero coordinado con este.		SI/NO
6.5 La sala o centro coordinador se encuentra físicamente en otra dependencia diferente del 112 y es totalmente independiente, recibiendo solo llamadas del 112		SI/NO

6.6. Mantiene control del seguimiento de recursos con control de tiempos, estatus, etc.		SI/NO
6.7 Mantiene control de recursos vía GPS		SI/NO
6.8 Dispone de directivo de guardia permanentemente localizado con presencia física		SI/NO
6.9 Dispone de directivo de guardia permanentemente localizado sin presencia física		SI/NO
6.10 Otra información relevante		
7.- CAMPOS SOBRE LA ACTIVIDAD		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
7.1 Población de derecho cubierta		Población de derecho es la del censo.
7.2 Población de hecho estimada atendida		Población de hecho es la de derecho más la flotante (turistas)
7.3 Superficie de población cubierta		En Km2
7.4 Ultima memoria disponible		Indicar el año
7.5 Cantidad total de servicios prestados		En número absoluto
7.6 Ratio servicios por cada 100.000 habitantes		
7.7 Existe tipología de servicios		SI/NO
7.8 Las tres tipologías de servicios más altas son		Indicar cuáles y su porcentaje respecto del total de servicios
7.9 Controla los falsos positivos		SI/NO
7.10 Ratio falsos positivos		Fracción entre los falsos positivos y el total de servicios anuales realizados.
7.11 Controla los falsos negativos		SI/NO
7.12 Ratio falsos negativos		Fracción entre los falsos negativos y el total de servicios anuales realizados.
7.13 Controla la concordancia diagnostica/ servicio		SI/NO

7.14 Ratio concordancia diagnostica/servicio		Fracción entre el prediagnóstico inicial y el confirmado por el centro sanitario de destino.
7.15 Dispone de plan de calidad		SI/NO
7.16 Dispone de certificación de calidad		SI/NO
7.17 De qué organismo		FQM, Aenor, QOSI, etc.
7.18 Otra información relevante		
CAMPOS SOBRE LA FORMACION		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
8.1 La organización es competente para impartir docencia a la población general		SI/NO
8.2 Efectúa formación interna		SI/NO
8.3 Los tres tipos de cursos más habituales son		
8.4 Efectúa formación externa		SI/NO
8.5 Los tres tipos de cursos más habituales son		
8.6 Cantidad de profesionales formados al año		
8.7 Ratio profesional formado/100 empleados		
8.8 Cantidad de personas externas formados al año		
8.9 Ratio personas externas formadas/100.000 habitantes		
8.10 Otra información relevante		
9.- CAMPOS SOBRE EL MODELO DE ATENCION PERSONALIZADA		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
9.1 Dispone de plan/programa o acciones de atención personalizada		SI/NO
9.2 Cantidad de reclamaciones anuales recibidas		SI/NO

9.3 Ratio entre reclamaciones y servicios		Fracción entre el número total de reclamaciones sobre el número total de servicios realizados al año
9.4 Cantidad de reconocimientos o felicitaciones anuales recibidas		SI/NO
9.5 Ratio entre felicitaciones y reconocimientos y servicios		Fracción entre el número total de reclamaciones y servicios sobre el número total de servicios realizados al año
9.6 Tiempo medio de respuesta a reclamaciones		
9.7 Tiene externalizado la gestión de reclamaciones		SI/NO
9.8 Otra información relevante		
10.- CAMPOS SOBRE LA IMNOVACION, DESARROLLO Y PROGRAMAS SUBVENCIONADOS		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
10.1 Dispone de programa de I+D		SI/NO
10.2 Recibe subvenciones de órganos Estatales		Diferentes de las que pueda recibir para la actividad ordinaria
10.3 Recibe subvenciones de órganos Autonómicos		Diferentes de las que pueda recibir para la actividad ordinaria
10.4 Recibe subvenciones de órganos Europeos		Ejemplo, fondos europeos. Diferentes de las que pueda recibir para la actividad ordinaria
10.5 Tiene convenio con alguna Universidad para I+D		SI/NO
10.6 Otra información relevante		
11.- CAMPOS SOBRE LA SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
11.1 Tiene programa específico para el control		SI/NO

del gasto		
11.2 Tiene programa específico para la sostenibilidad económica de la organización		SI/NO
11.3 Tiene algún programa de sostenibilidad		SI/NO
11.4 Tiene plan de protección medio ambiental		SI/NO
11.5 Otra información relevante		
12.- CAMPOS DE CARÁCTER ECONOMICO		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
12.1 Presupuesto total anual de ingresos		
12.2 La financiación es		Pública/Privada/Mixta
12.3 Tiene financiación de las compañías aseguradores		Tipo UNESPA
12.4 Factura sus servicios		SI/NO
12.5 Forma jurídica de facturación		Tasa/Precio público/ Precio privado
12.6 Recibe subvenciones finalistas		SI/NO
12.7 Presupuesto total anual de gastos		
12.8 Porcentaje de gastos de personal		Porcentaje de gastos de personal respecto del total del presupuesto de gastos
12.9 Porcentaje de gastos de explotación		Porcentaje de gastos de explotación respecto del total del presupuesto de gastos
12.10 Porcentaje de inversión		Porcentaje de inversión respecto del total del presupuesto de gastos
12.11 Resultado del último año 2009		Superávit/Déficit
12.12 Ratio coste individual en la organización		Fracción entre el total de gastos de personal respecto del total de plantilla.
12.13 Ratio coste individual respecto 100.000 habitantes		Fracción entre el total de gastos de personal respecto del total de población atendida expresado por cada 100.000 habitantes.

12.14 Otra información relevante		
13.- CAMPOS SOBRE EL MODELO DE COMUNICACIÓN E IMAGEN CORPORATIVA		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
13.1 Dispone de plan de comunicación corporativa		SI/NO
13.2 Dispone de plan de comunicación interna		SI/NO
13.3 Realiza encuestas de conocimiento de los servicios		SI/NO
13.4 Realiza encuestas de satisfacción de los servicios		SI/NO
13.5 Nivel de conocimiento de la organización		Porcentaje de personas que dicen conocer la existencia de la organización
13.6 Nivel de conocimiento eficaz de la organización		Porcentaje de personas que dicen conocer la existencia de la organización y realmente la identifican bien con los servicios que presta
13.7 Nivel de satisfacción de los servicios		Calificación de 0 a 10
13.8 Dispone de manual de identidad corporativa		SI/NO
13.9 A la vista de la Web se observan discordancias en la imagen corporativa		SI/NO
13.10 Tiene logo propio		SI/NO
13.11 Dispone de colores identificativos		SI/NO
13.12 La publicación de folletos, libros y resto de documentos mantiene una homogeneidad		SI/NO
13.13 Otra información relevante		

ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS DE PREVENCION EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTOS (BOMBEROS)

ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS DE PREVENCION EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTOS (BOMBEROS)		
1. CAMPOS DE CARÁCTER GENERAL		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
1.1 Mes y año de obtención de datos		
1.2 Horas invertidas		Se efectuara una estimación alzada
1.3 Fuente de información		Internet/Conversación telefónica/Entrevista personal/Documentación externa/memoria de actividad/Otras
1.4 Otra información relevante		
2.- CAMPOS RELATIVOS A LA ORGANIZACION		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
Denominación oficial		
2.1 Denominación habitual		Nombre comercial/Línea de producto/Forma como es conocida por el público en general
2.2 Número de Identificación Fiscal		
2.3 Año de constitución		
2.4 Ámbito territorial		Comunidad Autónoma/Provincia/Comarcal/Municipio
2.5 Forma administrativa		Administración pública/Organismo autónomo/Entidad de derecho público/ Entidad pública empresarial/Empresa Pública/Empresa privada
2.6 Derecho que se le aplica		Público/Privado/Mixto
2.7 Organización de adscripción		Consejería/Concejalía/ Otro organismo al que está adscrito
2.8 Persona de contacto		
2.9 Teléfono		
2.10 Correo electrónico		
2.11 Pagina Web		
2.12 Otra información relevante		

3.- CAMPOS SOBRE EL MODELO DE GOVERNABILIDAD		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
3.1 Máximo órgano de decisión		Junta General/Consejo Rector/ Consejero
3.2 Segundo órgano de decisión		Consejo de administración/Comisión ejecutiva/ Director
3.3 Ultimo órgano político		Presidente/Consejero Delegado/Director General/Director
3.4 Número de miembros del órgano de gobierno		Indicar la cantidad.
3.5 Hay representación de partidos políticos en el órgano de gobierno		SI/NO
3.6 Hay representación de partidos políticos en el órgano de gobierno		SI/NO
3.7 Hay representación de sindicatos en el órgano de gobierno		SI/NO
3.8 Hay representación de Ayuntamientos o Instituciones en el órgano de gobierno		SI/NO
3.9 Hay representación de organizaciones no gubernamentales en el órgano de gobierno		SI/NO
3.10 Hay Presidente no ejecutivo		SI/NO
3.11 Hay Presidente ejecutivo		SI/NO
3.12 Número de Vicepresidentes		Indicar cantidad
3.13 El máximo órgano de gestión se denomina		Director General/Director/Gerente
3.14 Hay clara diferenciación entre gobernanza y gestión		SI/NO
3.15 Dispone de plan estratégico en los últimos 4 años		SI/NO
3.16 Tiene claramente definida la Misión y publicada		SI/NO

3.17 Cuál es su misión	Anotar la misión aquí	
3.18 Tiene claramente definidos y publicadas sus líneas estratégicas		SI/NO
3.19 Tiene definida una cartera de servicios		SI/NO
3.20 Tiene publicado la composición del órgano máximo de decisión		SI/NO
3.21 Tiene manual de buenas prácticas		SI/NO
3.22 Tiene programa de responsabilidad social corporativa		SI/NO
3.23 Otra información relevante		

4.- CAMPOS SOBRE EL MODELO DE GESTIÓN

Indicador	Dato obtenido	Comentarios
4.1 Forma de selección del máximo órgano de gestión		Convocatoria pública/Selección política/Elección asamblearia
4.2 Titulación del máximo órgano de gestión		Citarla.
4.3 Relación laboral del máximo órgano de gestión		Contrato de alta dirección/Contrato laboral indefinido/Funcionario/Estatutario/Labora fijo
4.4 Estilo organizacional		Democrático/Participativo/Autocrático
4.5 Cuantas Áreas/Departamentos dependen del máximo órgano de gestión, sin incluir staff		Indicar cantidad
4.6 Cuantos órganos tiene de staff		Indicar cantidad
Tipo de organigrama		Jerárquico/matricial/Otro
4.7 Forma de selección del resto de directivos		Convocatoria pública/Selección política/Elección asamblearia
4.8 Forma de selección de los mandos intermedios		Convocatoria pública/Selección política/Elección asamblearia
4.9 Otra información relevante		

5.- CAMPOS SOBRE EL MODELO LABORAL

Indicador	Dato obtenido	Comentarios
5.1 La relación laboral del personal directivo es		Contrato de alta dirección/Contrato laboral indefinido/Funcionario/Estatutario/Labora fijo
5.2 La relación laboral de los mandos intermedios		Contrato laboral indefinido/Funcionario/Estatutario/Labora fijo
5.3 La relación laboral del resto de personal es en general		Contrato laboral indefinido/Funcionario/Estatutario/Labora fijo
5.4 Porcentaje de temporales o interinos		Indicar porcentaje aproximado
5.5 Proporción mujeres/hombres		Indicar porcentaje aproximado
5.6 Absentismo laboral		Indicar porcentaje aproximado
5.7 Motivo principal del absentismo		
5.8 Número de conflictos colectivos en los últimos 5 años		Indicar cantidad
5.9 Otra información relevante		
6.- CAMPOS SOBRE EL MODELO OPERATIVO		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
6.1 Número de teléfono de acceso para emergencias (3 cifras)		112/080/085/088/061
6.2 Otro número de acceso desde fuera de la comunidad autónoma (9 cifras)		Indicar número
6.3 La sala o centro coordinador se encuentra integrado físicamente ubicada en el 112 de la Comunidad autónoma		SI/NO
6.4 La sala o centro coordinador se encuentra físicamente en otra dependencia diferente del 112 pero coordinado con este.		SI/NO
6.5 La sala o centro coordinador se encuentra físicamente en otra dependencia diferente del 112 y es totalmente independiente, recibiendo		SI/NO

solo llamadas del 112		
6.6. Mantiene control del seguimiento de recursos con control de tiempos, estatus, etc.		SI/NO
6.7 Mantiene control de recursos vía GPS		SI/NO
6.8 Dispone de directivo de guardia permanentemente localizado con presencia física		SI/NO
6.9 Dispone de directivo de guardia permanentemente localizado sin presencia física		SI/NO
6.10 Otra información relevante		

7.- CAMPOS SOBRE LA ACTIVIDAD

Indicador	Dato obtenido	Comentarios
7.1 Población de derecho cubierta		Población de derecho es la del censo.
7.2 Población de hecho estimada atendida		Población de hecho es la de derecho más la flotante (turistas)
7.3 Superficie de población cubierta		En Km2
7.4 Ultima memoria disponible		Indicar el año
7.5 Cantidad total de servicios prestados		En número absoluto
7.6 Ratio servicios por cada 100.000 habitantes		
7.7 Existe tipología de servicios		SI/NO
7.8 Las tres tipologías de servicios más altas son		Indicar cuáles y su porcentaje respecto del total de servicios
7.9 Controla los falsos positivos		SI/NO
7.10 Ratio falsos positivos		Fracción entre los falsos positivos y el total de servicios anuales realizados.
7.11 Controla los falsos negativos		SI/NO
7.12 Ratio falsos negativos		Fracción entre los falsos negativos y el total de

7.13 Controla la concordancia diagnostica/servicio		servicios anuales realizados.
7.14 Ratio concordancia diagnostica/servicio		SI/NO Fracción entre el prediagnóstico inicial y el confirmado por el centro sanitario de destino.
7.15 Dispone de plan de calidad		SI/NO
7.16 Dispone de certificación de calidad		SI/NO
7.17 De qué organismo		FQM, Aenor, QOSI, etc.
7.18 Otra información relevante		
8.- CAMPOS SOBRE LA FORMACION		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
8.1 La organización es competente para impartir docencia a la población general		SI/NO
8.2 Efectúa formación interna		SI/NO
8.3 Los tres tipos de cursos más habituales son		
8.4 Efectúa formación externa		SI/NO
8.5 Los tres tipos de cursos más habituales son		
8.6 Cantidad de profesionales formados al año		
8.7 Ratio profesional formado/100 empleados		
8.8 Cantidad de personas externas formados al año		
8.9 Ratio personas externas formadas/100.000 habitantes		
8.10 Otra información relevante		
9.- CAMPOS SOBRE EL MODELO DE ATENCION PERSONALIZADA		

Indicador	Dato obtenido	Comentarios
9.1 Dispone de plan/programa o acciones de atención personalizada		SI/NO
9.2 Cantidad de reclamaciones anuales recibidas		SI/NO
9.3 Ratio entre reclamaciones y servicios		Fracción entre el número total de reclamaciones sobre el número total de servicios realizados al año
9.4 Cantidad de reconocimientos o felicitaciones anuales recibidas		SI/NO
9.5 Ratio entre felicitaciones y reconocimientos y servicios		Fracción entre el número total de reclamaciones y servicios sobre el número total de servicios realizados al año
9.6 Tiempo medio de respuesta a reclamaciones		
9.7 Tiene externalizado la gestión de reclamaciones		SI/NO
9.8 Otra información relevante		

10.- CAMPOS SOBRE LA INNOVACION, DESARROLLO Y PROGRAMAS SUBVENCIONADOS		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
10.1 Dispone de programa de I+D		SI/NO
10.2 Recibe subvenciones de órganos Estatales		Diferentes de las que pueda recibir para la actividad ordinaria
10.3 Recibe subvenciones de órganos Autonómicos		Diferentes de las que pueda recibir para la actividad ordinaria
10.4 Recibe subvenciones de órganos Europeos		Ejemplo, fondos europeos. Diferentes de las que pueda recibir para la actividad ordinaria

10.5 Tiene convenio con alguna Universidad para I+D		SI/NO
10.6 Otra información relevante		

11.- CAMPOS SOBRE LA SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE

Indicador	Dato obtenido	Comentarios
11.1 Tiene programa específico para el control del gasto		SI/NO
11.2 Tiene programa específico para la sostenibilidad económica de la organización		SI/NO
11.3 Tiene algún programa de sostenibilidad		SI/NO
11.4 Tiene plan de protección medio ambiental		SI/NO
11.5 Otra información relevante		

12.- CAMPOS DE CARÁCTER ECONOMICO		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
12.1 Presupuesto total anual de ingresos		
12.2 La financiación es		Pública/Privada/Mixta
12.3 Tiene financiación de las compañías aseguradores		Tipo UNESPA
12.4 Factura sus servicios		SI/NO
12.5 Forma jurídica de facturación		Tasa/Precio público/ Precio privado
12.6 Recibe subvenciones finalistas		SI/NO
12.7 Presupuesto total anual de gastos		
12.8 Porcentaje de gastos de personal		Porcentaje de gastos de personal respecto del total del presupuesto de gastos
12.9 Porcentaje de gastos de explotación		Porcentaje de gastos de explotación respecto del total del presupuesto de gastos
12.10 Porcentaje de inversión		Porcentaje de inversión respecto del total del presupuesto de gastos
12.11 Resultado del último año 2009		Superávit/Déficit
12.12 Ratio coste individual en la organización		Fracción entre el total de gastos de personal respecto del total de plantilla.
12.13 Ratio coste individual respecto 100.000 habitantes		Fracción entre el total de gastos de personal respecto del total de población atendida expresado por cada 100.000 habitantes.
12.14 Otra información relevante		
13.- CAMPOS SOBRE EL MODELO DE COMUNICACIÓN E IMAGEN CORPORATIVA		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
13.1 Dispone de plan de comunicación corporativa		SI/NO
13.2 Disponed de plan de comunicación interna		SI/NO

13.3 Realiza encuestas de conocimiento de los servicios		SI/NO
13.4 Realiza encuestas de satisfacción de los servicios		SI/NO
13.5 Nivel de conocimiento de la organización		Porcentaje de personas que dicen conocer la existencia de la organización
13.6 Nivel de conocimiento eficaz de la organización		Porcentaje de personas que dicen conocer la existencia de la organización y realmente la identifican bien con los servicios que presta
13.7 Nivel de satisfacción de los servicios		Calificación de 0 a 10
13.8 Dispone de manual de identidad corporativa		SI/NO
13.9 A la vista de la Web se observan discordancias en la imagen corporativa		SI/NO
13.10 Tiene logo propio		SI/NO
13.11 Dispone de colores identificativos		SI/NO
13.12 La publicación de folletos, libros y resto de documentos mantiene una homogeneidad		SI/NO
13.13 Otra información relevante		

ANEXO II

MODELO DE PLANTILLA PARA LA TOMA DE DATOS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES.

-ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL SISTEMA DE ATENCION DE EMERGENCIAS-

FICHA TOMA DE DATOS

PAIS:	
CONTINENTE:	

1.- SOBRE EL PAIS U ORGANIZACION OBJETO DE ESTUDIO		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
1.1 Mes y año de obtención de datos		
1.2 Horas invertidas		Se efectuara una estimación alzada
1.3 Fuente de información		Internet/Conversación telefónica/Entrevista personal/Documentación externa/memoria de actividad/ Embajada o Consulado/Otras
1.4 Población de derecho		Total número de habitantes de derecho es decir censados bien del País objeto de estudio o de cobertura de la organización elegida.
1.5 Turistas anuales		Cantidad de turistas de cualquier nacionalidad que visitan anualmente el País.
1.6 Superficie		En kilómetros cuadrados (Km ²)
1.7 Sistema de gobierno		Democracia/Autocracia/ etc.
1.8 Densidad de población		Total de habitantes de derecho (1.4) / Superficie (1.6)
1.9 Idioma principal		
1.10 Otros idiomas		
1.11 Sistema de organización		Centralismo/Comunidades Autónomas/Estados
1.12 Principal modo de riqueza		Ej.: Turismo/Servicios/Industria
1.13 Esperanza de vida		En años.
1.14 Cantidad de empleados públicos		Personal que trabaja para el Gobierno (Administración) con cualquier estado, funcionario, laboral u otro.
1.15 Ratio empleados públicos		Empleados públicos (1.14) / población de derecho (1.4)
1.16 Dificultad para obtener la información		Alta/Media/Baja

1.n Otra información relevante		
2.- CAMPOS RELATIVOS AL SISTEMA DE ATENCION DE EMERGENCIAS DEL PAIS		
Indicador	Dato obtenido	Comentarios
La atención médica urgente extrahospitalaria está gestionada a nivel		Desde un órgano central/Órganos territoriales tipo Estados o Comunidades Autónoma/Órganos locales tipo Ayuntamientos.
Su estructura modelo organizacional es		Civil/Militar/paramilitar/Otro
El proceso de formación de los mandos está gestionado a nivel		Desde un órgano central/Órganos territoriales tipo Estados o Comunidades Autónoma/Órganos locales tipo Ayuntamientos.
El proceso de formación de las estructura básicas está gestionado a nivel		Desde un órgano central/Órganos territoriales tipo Estados o Comunidades Autónoma/Órganos locales tipo Ayuntamientos.
La prestación del servicio, con carácter general está realizada por personal con formación		Medica/ Enfermería/Paramédico, sanitario o similar/Profano/otro
Se cobra por el servicio?		SI/NO/Otro
La prestación es...		Pública/Privada/Mixta
En el caso de que tenga un único número de teléfono específico de acceso. Cuál es?		9-1-1/1-1-2/ Otro: Indicar cual
El servicio de Bomberos está gestionado a nivel		Desde un órgano central/Órganos territoriales tipo Estados o Comunidades Autónoma/Órganos locales tipo Ayuntamientos.
Su estructura modelo organizacional es		Civil/Militar/paramilitar/Otro
El proceso de formación de los mandos está gestionado a nivel		Desde un órgano central/Órganos territoriales tipo Estados o Comunidades Autónoma/Órganos locales tipo Ayuntamientos.

El proceso de formación de las estructura básicas está gestionado a nivel		Desde un órgano central/Órganos territoriales tipo Estados o Comunidades Autónoma/Órganos locales tipo Ayuntamientos.
Se cobra por el servicio?		SI/NO/Otro
La prestación es...		Pública/Privada/Mixta
En el caso de que tenga un único número de teléfono específico de acceso. Cuál es?		9-1-1/1-1-2/ Otro: Indicar cual
El servicio de Salvamento Marítimo está gestionado a nivel		Desde un órgano central/Órganos territoriales tipo Estados o Comunidades Autónoma/Órganos locales tipo Ayuntamientos.
Su estructura modelo organizacional es		Civil/Militar/paramilitar/Otro
El proceso de formación de los mandos está gestionado a nivel		Desde un órgano central/Órganos territoriales tipo Estados o Comunidades Autónoma/Órganos locales tipo Ayuntamientos.
El proceso de formación de las estructura básicas está gestionado a nivel		Desde un órgano central/Órganos territoriales tipo Estados o Comunidades Autónoma/Órganos locales tipo Ayuntamientos.
Se cobra por el servicio?		SI/NO/Otro
La prestación es...		Pública/Privada/Mixta
En el caso de que tenga un único número de teléfono específico de acceso. Cuál es?		9-1-1/1-1-2/ Otro: Indicar cual
El servicio de Protección Civil está gestionado a nivel		Desde un órgano central/Órganos territoriales tipo Estados o Comunidades Autónoma/Órganos locales tipo Ayuntamientos.
Su estructura modelo organizacional es		Civil/Militar/paramilitar/Otro
El proceso de formación de los mandos está gestionado a nivel		Desde un órgano central/Órganos territoriales tipo Estados o Comunidades Autónoma/Órganos locales tipo Ayuntamientos.
El proceso de formación de las estructura		Desde un órgano central/Órganos territoriales

básicas está gestionado a nivel		tipo Estados o Comunidades Autónoma/ Órganos locales tipo Ayuntamientos.
Se cobra por el servicio?		SI/NO/Otro
La prestación es...		Pública/Privada/Mixta
En el caso de que tenga un único número de teléfono específico de acceso. Cuál es?		9-1-1/1-1-2/ Otro: Indicar cual
Existe un único número de acceso al sistema de seguridad y emergencias? Cuál?		9-1-1/1-1-2/
La gestión del número de acceso al sistema está gestionada a nivel		Desde un órgano central/Órganos territoriales tipo Estados o Comunidades Autónoma/ Órganos locales tipo Ayuntamientos.
Su estructura modelo organizacional es		Civil/Militar/paramilitar/Otro
El proceso de formación de los mandos está gestionado a nivel		Desde un órgano central/Órganos territoriales tipo Estados o Comunidades Autónoma/ Órganos locales tipo Ayuntamientos.
El proceso de formación de las estructura básicas está gestionado a nivel		Desde un órgano central/Órganos territoriales tipo Estados o Comunidades Autónoma/ Órganos locales tipo Ayuntamientos.
Se cobra por el servicio?		SI/NO/Otro
La prestación es...		Pública/Privada/Mixta
Otra información relevante		

Mientras unos se preocupan por la seguridad de
las personas, otros nos ocupamos de ella.

JJI

**A María Isabel, por dejarme ser parte de ella y ella parte de mí.
A Naiara e Irati por su amor.
A Araceli e Isabel por su entrega.**

Con un recuerdo especial a Jose Luis e Ignacio.

Eskerrik asko eta muxu bat.