

Nuevas tendencias en la gobernanza de las emergencias y protección civil

Versión actualizada: 2009



José Julián Isturitz
josejulian@isturitz.com

Gerente de Emergencias Médicas de la Generalitat de Catalunya
Gerente de Emergencias de Gran Canaria, Islas Canarias (2007-2009)
Director del Observatorio de la Seguridad (2004-2007)
Director General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias (1999-2003)
Director Gerente Gestión de Servicios para la Salud y Seguridad del Gobierno de Canarias (1994-1999)

Índice

1. Presentación.
2. Evolución histórica.
3. Perímetro de la Protección Civil.
4. La aportación de la emergencia ordinaria para la extraordinaria.
5. Los pilares en la resolución de emergencias.
6. Nuevas formulas de gestión.
7. Los planes integrales de seguridad.
8. El teléfono único de acceso al sistema y los centros coordinadores
9. Las agencias de seguridad
10. Nuevos retos
11. Conclusiones.

1. Presentación

La materia de Protección Civil se ha venido desarrollando de manera significativa en los últimos veinte años, desde que el Parlamento Español aprobara la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

A lo largo de este tiempo ha cambiado la sociedad, la estructura administrativa del Estado y también los requerimientos que ésta hace hacia los servicios públicos, ya que los ciudadanos van siendo cada vez más asertivos y demandan de los servicios existentes, más, otros distintos y cada vez mejor servicio. Esto ha hecho que la Protección Civil haya tenido que ir adaptándose hasta ocupar espacios que no se habían previsto cuando se proclamó la Ley.

En este texto se pretende recoger y hacer una somera reflexión sobre la evolución y tendencias de la Protección Civil en nuestro País y poner de manifiesto alguna de las principales virtudes y carencias del sistema, reflejando la tendencia actual que está teniendo este tipo de servicios públicos.

Pretendemos también, reflexionar sobre, en qué medida viene afectando esta evolución a la materia de seguridad pública, en la que entendemos se encuentra inmersa la Protección Civil. Acometeremos un apasionante aspecto, como son los modelos de gestión, así como, las nuevas tendencias y posibilidades que nos da el ordenamiento jurídico Español actual que, por otra parte, ya se han pilotado en otros ámbitos de los servicios públicos, como son la atención extrahospitalaria urgente.

2. Evolución histórica

La evolución del concepto de Protección Civil se circunscribe a las situaciones excepcionales relacionadas con las catástrofes. Hasta la década de 1980, 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, y que limitaba su actuación a contar con algún discreto dispositivo de respuesta a las catástrofes.

Una característica fundamental de esta época, fue que los recursos que Protección Civil tenía, únicamente estaban operativos cuando la catástrofe se producía. Mientras esta no llegaba, se limitaban a mantenerlos en teórico funcionamiento durante todo el año.

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 ineficaz, 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.*

En 1985, la Ley de Protección Civil circunscribió esta materia, al menos en la teoría, a las situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.

Esta Ley, se vio afectada, cinco años después, de manera especial por una singular Sentencia del Tribunal Constitucional, la 133/1990, de 19 de julio, que vino a redistribuir las competencias en materia de Protección

Civil. La incertidumbre por la que esta etapa se caracterizó, hizo que en muchas Comunidades Autónomas no se impulsara esta materia ya que, ni producía transferencia de equipos humanos ni de medios materiales ni recursos económicos. Otras Comunidades Autónomas esperaban al resultado de la sentencia.

La Ley nació herida, desde un punto de vista práctico, y constantemente había un sentir generalizado de su no aplicabilidad.

Posteriormente, la Norma Básica de Protección Civil, promulgada mediante el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, nos situó definitivamente en la situación actual, redistribuyendo las competencias y permitiendo una participación activa de todas las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, la política en materia de Protección Civil, está inmersa en el concepto de Seguridad Pública y en España, esta es muy reciente y contravenida, ya que para algunos, es una competencia exclusiva del Estado y por lo tanto, *“no me toca, o ya me tocará”*.

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.

Es a partir de 1992, cuando podemos afirmar que, salvo la excepción hecha por alguna Comunidad Autónoma como la del País Vasco o Cataluña, que ya llevaban algunos años actuando en esta materia, comienza un nuevo impulso en la Protección Civil, al menos con carácter general en España.

A partir de entonces comienza a ser operativa la Comisión Nacional de Protección Civil, instrumento en el que participa la Administración

General del Estado y las Comunidades Autónomas y que ha resultado ser un verdadero catalizador e integrador en esta materia.

Pero, obsérvese la importancia y oportunidad de este instrumento, que tardó en crearse cerca de una década, mientras que, como ejemplo similar, la Comisión de Política de Seguridad, recogida en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986, se ha constituido 19 años después (28 de febrero de 2005). Esto da una idea de la complejidad que supone abordar políticas de seguridad de manera práctica.

Por otra parte, el concepto en sí mismo está sufriendo una constante evolución, ya que el aspecto limitativo que impuso la Ley 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 va apareciendo un nuevo concepto, el de "*atención de emergencias*", acuñado originalmente en el País Vasco, al que posteriormente se han sumado otras Comunidades Autónomas, entre otras: Cataluña 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.

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 si mismo era discordante entre la teoría de la Ley y la realidad, y donde el ámbito jurídico-competencial vino a ensombrecer la misma.

En cualquier caso, fue con la aparición de los 1-1-2 (uno, unos, 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.

3. Perímetro de la Protección Civil

Para poder analizar con eficacia las nuevas tendencias en Protección Civil, es preciso conocer cuales son sus límites estructurales y operativos y conocer, al menos someramente sus ámbitos, así como los diferentes entornos que permiten ubicar tanto el concepto, la materia como los servicios de una manera adecuada.

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 los apartados operativos y la realidad cotidiana.

Para acercarnos a un conocimiento *grosso 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 como situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.

No obstante, los servicios de Protección Civil actuales, también denominados, como hemos dicho, de atención de emergencias, 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 común, que hace necesaria la actuación de medios no utilizados habitualmente en la resolución de emergencias, siendo necesario, generalmente recursos de otras Comunidades Autónomas e incluso de otros Estados.

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

- Accidentes de múltiples víctimas (AMV), incluyen situaciones consideradas como emergencia excepcional, pero que no alcanzan la consideración de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

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, que incluyen los incidentes cotidianos que aparecen en el transcurrir de la vida común, como por ejemplo, accidentes de tráfico, explosiones, incendios, etc.

Son situaciones en las que, los medios disponibles son suficientes para solventar el incidente y el número de víctimas inferior a diez.

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 la Protección Civil.

Es por tanto un órgano, tanto planificador como prestador de servicios y coordinador de los diferentes agentes que intervienen en caso de emergencia y se encuentra inmerso en el concepto de seguridad pública como una parte más del gran *todo*.

4. La aportación de la emergencia ordinaria para la extraordinaria

A partir de comienzos de la década de los noventa, aparecen nuevas tendencias y fue tomando cuerpo la idea de que algo debía cambiar lo que fue generando verdaderas crisis en los servicios convencionales de Protección Civil, concebidos 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 bien preparados para responder adecuadamente a las necesidades de las emergencias ordinarias, mejor combatiremos las extraordinarias.

Y así está siendo en los servicios más modernos, en los que el nuevo concepto de atención de emergencias, viene a complementar al de Protección Civil. Principalmente los más avanzados en este aspecto han sido originalmente Cataluña, País Vasco, 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, 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, citaremos el atentado producido en Madrid, el 11 de Marzo de 2004 en el que el número de fallecidos fue cercano a los doscientos y el de heridos superó el millar.

Incidentes, en los que el número de víctimas fue similar o incluso inferior al mencionado, han sido considerados como catástrofe en otros lugares, mientras que en este caso, fue satisfactoriamente resuelto por los servicios de seguridad y emergencias de Madrid.

5. Los pilares en la resolución de emergencias

Para poder profundizar y aclarar más esta reflexión, sobre los pilares que hacen eficaz un sistema de emergencias, utilizaremos el ejemplo anterior del atentado del 11 de Marzo de 2004 en Madrid y nos detendremos en este incidente, así como, en la situación existente en su sistema de emergencias, lo que nos permitirá analizar las tendencias de los servicios de emergencia y ver la similitud con otras experiencias.

Podemos afirmar que este incidente fue resuelto con prontitud, eficacia y eficiencia por los servicios de seguridad pública. Todo es mejorable, pero la eficacia demostrada en este incidente no fue casual, no fue el azar el que permitió esta resolución, sino que han sido una serie de factores, desarrollados en los últimos quince años, que han sensibilizado a la opinión pública y a colectivos sociales y políticos, sobre la necesidad de disponer de un verdadero sistema de emergencias.

Los factores que han hecho posible esta resolución eficaz son *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 servicio de bomberos y policía entrenados.
- d) Existencia de planes de emergencia y organización de respuesta a AMV.
- e) Sistema *ensayado* por funcionamiento todos los días.

Aunque pueda parecer lo contrario, esto no fue siempre así. 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.

A finales de la década de los 80 cuando una serie de incidentes de desatención sanitaria urgente hicieron que, en el denominado informe Abril; que trataba de analizar la situación sanitaria Española; apareciera una mención singular a la problemática de la atención sanitaria urgente, concluyendo con la existencia de un verdadero problema y la necesidad de abordarlo de manera urgente, teniendo que establecer isócronas de respuesta, así como, implantando un servicio de atención médica urgente debidamente coordinado.

De aquí surgieron los primeros servicios de atención extrahospitalaria urgente, a través del número de teléfono 061 (cero, seis, uno) en la ciudad de Barcelona y en las islas Baleares, aunque fue el 061 de Madrid capital, uno de los que tuvo más impacto mediático. Fue entonces cuando se comenzó a establecer el objetivo de atender al 80 % de la población en menos de quince minutos, mejorando tanto los tiempos de respuesta como la coordinación de los recursos.

El 061 de la ciudad de Madrid parte de una reconversión del Servicio Especial de Urgencias (SEU) del Instituto Nacional de la Salud (Insalud) que existía en varias ciudades españolas y cuya función era la atención domiciliaria urgente en caso de enfermedad.

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

Pero 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 en domicilios particulares y enfermedad grave, dejando prácticamente desatendida la urgencia urbana, *nicho* que fue aprovechado con la aparición del SAMUR del Ayuntamiento de Madrid, a principios de los 90.

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 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 transformación del Sercam.

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

Estas transformaciones 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 y ha ido 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.

Obsérvese que desde entonces y de manera progresiva, se van implantando los cinco pilares que antes hemos comentado y que identifican a una organización de seguridad pública como Sistema:

- 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*, va convirtiéndose cada vez más en centro regulador.
- 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 SAMUR y posteriormente el SERCAM para recientemente convertirse en el SUMMA.
- c) Existencia de 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 AMV 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 intervinientes del Sistema funcionan de manera coordinada y al unísono.

Como vemos, la clave del éxito en la resolución de las emergencias, está en que todos los actores funcionen como un Sistema y que éste esté suficientemente ensayado y sea utilizado con habitualidad.

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 esto ocurra, el equipamiento no responderá eficazmente, por falta de 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.

6. Nuevas formulas de gestión

Los servicios de Protección Civil y Atención de Emergencias, pese a su gran impulso en los últimos años, no han abordado todavía la importancia de disponer de un modelo de gestión adecuado para su prestación y así, con carácter general, son servicios gestionados de modo tradicional por las diferentes Administraciones Públicas,

considerándolos más como un *centro de gasto* que como un órgano de gestión.

En la actualidad se comienza a experimentar con alguno de los nuevos modelos, ya utilizados en otros ámbitos de la Administración Pública para este tipo de servicios, pero son todavía excepcionales y vagos. Antes de finalizar esta década debemos de estar en condiciones de prestar estos servicios a través de las nuevas fórmulas de gestión que ya se han experimentado principalmente en el entorno de la sanidad y particularmente, en la gestión de la urgencia y emergencia sanitaria.

Además, es preciso acometer la gestión presupuestaria, no solamente desde un punto de vista de *gasto*, sino teniendo en cuenta los *ingresos* que el propio servicio puede producir. Es absolutamente cierto que, con imaginación e iniciativa, este tipo de actividades al ciudadano, generan recursos económicos que pueden financiarlo, tales como el cobro a las compañías de seguros, mutuas de accidentes, subvenciones, exponsorizaciones, etc.

Se ha considerado a las empresas públicas como un instrumento utilizado por la Administración para realizar la gestión de determinados servicios o productos dirigidos al usuario o cliente. No obstante, la utilización de este tipo de sociedades mercantiles ha sido utilizada principalmente en el ámbito sanitario a partir de los primeros años de la década de los ochenta.

En el ámbito de la gestión de las emergencias sanitarias, la primera en el Estado Español fue el 061 de Barcelona y el *Sisteme d'Emergencies Mediques de Catalunya S.A.*, organización dependiente de la Generalitat y que comenzó encargándose del transporte interhospitalario en Cataluña. Posteriormente se creó la *Empresa Pública*

de Emergencias Sanitarias en Andalucía y Urgencias Sanitarias Canarias 061, en Canarias y otras.

Por otra parte, también se ha experimentado como fórmula de gestión, la de *Fundación Pública*, que en términos generales está también sujeta al derecho privado y es muy similar a las empresas públicas.

Hoy día existen nuevas fórmulas de gestión, ya implantadas por la Administración General del Estado en servicios como, Correos, RENFE y muchas otras, a través de una nueva figura organizativa de carácter público denominada, Entidad Pública Empresarial, sujeta a derecho privado, pero con funciones administrativas.

Entidades públicas empresariales

La fórmula de Entidad Pública Empresarial es un organismo público que puede resultar muy adecuado para gestionar este tipo de servicios, atendiendo a las siguientes características y circunstancias:

1. Existe un marco jurídico que lo permite en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y Ley de Modernización del Gobierno Local.
2. Viene utilizándola en los últimos años la Administración General del Estado con bastante éxito y puede hacerlo también el resto de Administraciones.
3. Es un instrumento para la prestación de servicios públicos en régimen de gestión directa.
4. Puede ejercer potestades administrativas y ejercicio de autoridad pública.

5. En general y salvo en determinados aspectos, está sujeta al derecho privado.
6. Las relaciones laborales se rigen por el derecho laboral, con lo que entre otras ventajas permite remunerar en función de los resultados.
7. Las contrataciones se rigen por la Ley de Contratos del Sector Público, estando sometida a los principios de publicidad y concurrencia.
8. En términos de gestión, es más flexible y permite acogerse mejor a las necesidades de los servicios de seguridad.
9. Permite ingresos vía tasa o facturación de servicios.

Empresa Pública

Se considera Empresa Pública a aquella sociedad mercantil con forma de sociedad anónima, cuyo capital social es, en un porcentaje igual o superior al 51%, de cualquier Administración Pública.

Por lo tanto, el 49 % restante puede ser tanto del sector privado como del público y del capital de la Administración Pública, este puede corresponder indistintamente a una o varias.

Características

Las principales características de las empresas públicas son las siguientes:

- Es una sociedad mercantil con forma de sociedad anónima.

- No puede efectuar funciones administrativas ni ejercicio de autoridad.
- Se encuentra sujeta al ordenamiento jurídico privado, fundamentalmente la Ley de Sociedades Anónimas.
- Sus relaciones laborales están sujetas al Estatuto de los Trabajadores.
- Le afecta la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en la obligatoriedad de cumplir los principios de publicidad y concurrencia.
- Su presupuesto está recogido en un Programa de Actuaciones Inversiones y Financiación, aprobado por el Parlamento.
- Puede facturar los servicios prestados.
- Para determinados aspectos tiene consideración de Sector Público, como por ejemplo, para la aplicación de la Ley de Incompatibilidades.

Valores de estas fórmulas de gestión

La utilización de este tipo de instrumentos se basa principalmente en los siguientes valores:

Adaptabilidad

Permite una excelente adaptabilidad hacia el entorno en el que presta sus servicios, tanto desde el punto de vista socioeconómico como de mercado. Su sujeción al derecho privado le confiere una capacidad

muy importante de toma rápida de decisiones y contratación y por otra parte, le permite mantener con facilidad multiproductos.

Equipo humano

Permite, no solo concebir, sino conseguir que las personas de la empresa sean un equipo orientado a los resultados, motivado e incentivado, permitiendo de esta forma una dirección por valores.

Permite fácilmente la constitución de equipos que actúan temporalmente en una tarea específica y posteriormente se desintegran constituyendo otro diferente.

Concepción cliente

Los productos acabados tienen un objeto general, *el cliente*, de manera que la oferta está en función de la demanda y esta está en continuo análisis y evaluación.

Los valores indicados anteriormente permiten estar en una situación particularmente excelente para ver al cliente en su completa dimensión, dándole un servicio de atención personalizada.

Concepción gerencial

Le permite mantener una cultura empresarial marcada en el coste de los productos y servicios, así como, en la necesidad de facturarlos y mantener una importante cuota de externalización, manteniendo como tarea principal de la empresa, aquella que realmente sabe hacer y contratando fuera las tareas circundantes o que constituyen su núcleo central.

Modelo gerencial

La organización presta sus servicios principalmente basada en un modelo de externalización de servicios, de manera que cuenta con un

número imprescindible de recursos materiales, así como de equipo humano.

Por tanto, la organización fundamentalmente es una o varias *imágenes de marca*, de forma que se *compran* una serie de servicios, se les aportan un *valor añadido*, produciendo un producto final sensiblemente diferente a la mera suma de sus componentes, siendo este *vendido* al cliente final.

Satisfacción del cliente:

Lograr la satisfacción del cliente es una de las tareas más importantes que realiza la organización, de manera que los esfuerzos se centran en las siguientes áreas:

- Capacidad científico técnica: Se dispone de los mejores medios materiales para realizar el trabajo y continuamente se realizan esfuerzos para mantener un producto puntero en el mercado.
- Acreditación de profesionales y servicios: Actualmente se está en fase de acreditar los servicios prestados así como al equipo humano que lo realizará. Hasta ahora, esta práctica había sido realizada fundamentalmente en el entorno de la coordinación sanitaria de urgencias, pero está siendo extendida al resto de áreas de actividad.
- Calidad sentida: Periódicamente se efectúan estudios de satisfacción, intentando conocer los grados de satisfacción percibida por el cliente, así como, aprovechar el hecho de que *cada defecto es un tesoro* del cual hemos de aprender.

7. Los planes integrales de seguridad

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 y en nuestro idioma, 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, o de otra manera, la primera como seguridad de los bienes y la segunda como seguridad de las personas.

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 de generar *Planes de Seguridad Integrales*, 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 suele tenderse a denominarse 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 mas 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, etc., que deben considerarse incluidos en los mencionados anteriormente por ser de carácter más general.

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.

La seguridad como un todo. La experiencia Local.

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 sinergias, actúen como un Sistema.

Analizaremos la realidad municipal por ser la más cercana al ciudadano y donde este tipo de servicios se perciben mejor.

Desde un punto de vista local, en la mayoría de ellos radican dos grandes tipos de riesgos en los que el Municipio tiene competencias claras:

- Los relacionados con la seguridad ciudadana. Actualmente más cercanos a una percepción subjetiva que objetiva del problema, y en donde el fenómeno de la droga y de la inmigración irregular origina sensaciones de inseguridad.
- Los 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 momento de actuar para proteger la vida de las personas y el patrimonio común, mediante políticas públicas, 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*.

La Misión

Se trata por tanto, en el marco del Plan Integral de Seguridad Pública, de lograr la creación de un Sistema de Seguridad Pública. Este Sistema aunque como concepto es reciente se compone de la búsqueda de sinergias y acciones coordinadas y en común 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.

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.

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 los servicios de la Administración, a quien 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 quien 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.

Estrategias y acciones marco:

Para lograr todo esto deberemos actuar mediante diversas estrategias de planificación, desarrolladas a través de programas y acciones marco.

Citaremos *grosso modo*, las principales estrategias del Plan de Seguridad Integral:

Estrategia 1: Diagnóstico científico de la situación inicial:

- a) Efectuar un primer diagnóstico de la criminalidad mediante un estudio científico y riguroso de la situación real en el territorio.
- b) Realizar un estudio de la percepción de seguridad que los ciudadanos manifiestan tener, sus causas y sus circunstancias.
- c) Mantener un observatorio que pueda evaluar la eficacia del Sistema y proponer acciones de mejora permanentes.

Estrategia 2: Hacia la mejora de la seguridad ciudadana.

- a) Diagnóstico inicial de clima laboral y social, así como reconocimiento y sentido de pertenencia en el servicio de policía.
- b) Implantación de un Sistema de Calidad de los Servicios Policiales capaz de mejorar el método y estandarizar actuaciones policiales.
- c) Adaptar la organización del servicio de policía a la nueva realidad social y demanda ciudadana.

- d) Plantear Alianzas de cooperación interpolicial con los municipios cercanos.
- e) Fomentar las reuniones de la Junta Local de Seguridad exclusivamente como elemento de coordinación entre los Cuerpos Policiales dependientes de la Administración General del Estado, con la Policía Local, tal y como establece la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- f) Impulsar la participación de la Policía Local en la mejora de la seguridad ciudadana en aplicación de la Ley de modernización de Gobierno Local.

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 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) Realizar campañas de fomento de la cultura de la seguridad a través de las asociaciones vecinales, radio y televisión local.
- b) Realizar acciones de inserción con los inmigrantes.
- c) Organizar la prevención en seguridad y autoprotección con las organizaciones vecinales.
- d) Intervenciones públicas periódicas y organizadas de líderes municipales y autoridades sobre la evolución de la situación.

Estrategia 5: Hacia el fomento y desarrollo de una política local de seguridad pública

- a) Fomentar la formación de los equipos humanos que en materia de seguridad y emergencias, actúen en el Sistema.
- b) Crear una Comisión de Seguridad Pública, como órgano de participación y con representantes de profesionales de la seguridad, agentes sociales, asociaciones vecinales y colectivos interesados.
- c) Crear un centro de coordinación de todos los servicios de seguridad, que sirviendo en actuaciones ordinarias, pueda servir para responder en situaciones extraordinarias.
- d) Efectuar un plan de imagen corporativa del Sistema de Seguridad y de la cultura de la seguridad.

- e) Implantar una red de radiocomunicaciones común para los servicios de seguridad y emergencias, en conjunción con otras Administraciones Públicas.

8. Los centros de coordinación de seguridad y emergencias y el Teléfono Europeo Único de Urgencias 1-1-2.

Aunque España, como posteriormente citaremos se caracterizo por la gran proliferación de números de teléfono de emergencias, los primeros esbozos de teléfono único surgen por la Administración General del Estado con la implantación a comienzos de la década de los 80 de los 006. Este numero de teléfono llego a disponer de tecnología propia en todos los Gobiernos Civiles, aunque únicamente se pusieron en funcionamiento de manera destacada los de Ciudad Real, Asturias y Tarragona.

A nivel autonómico, la primera experiencia surge en el País Vasco mediante el Decreto 34/1983, de 8 de marzo, que configuró unos llamados Centros de Coordinación Operativa (Sos Deiak) a través del número de teléfono 088. Este Decreto fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Estado y mediante la sentencia número 123/1984, de 18 de diciembre el mencionado órgano jurisdiccional fallo a favor del Gobierno Vasco.

Esta sentencia es muy interesante ya que de alguna manera venia a definir el concepto y marco de la seguridad publica y de la protección civil. Pese a ello, el legislador no la tuvo mucho en cuenta ya que pese a su contenido se dicto la mencionada Ley de protección Civil de 1985, que como era de esperar a resultas del pronunciamiento del alto tribunal dos años antes, fue recurrida por el Gobierno Vasco logrando un fallo a su favor en varios de sus artículos, lo que hizo necesarias

ciertas matizaciones a través de la Norma Básica de protección Civil de 1992.

Posteriormente, como consecuencia de la aplicación de la Decisión 91/396 de la Comunidad Económica Europea, de 29 de julio, se comienza a implantar el Teléfono Único Europeo de Urgencias, a través de la marcación abreviada, uno, uno, dos, 1-1-2.

El Estado Español, lo reguló mediante el 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.

En España, había una tradición de coexistencia de múltiples números de teléfono diferentes, para el acceso a los servicios de seguridad, tanto de marcación abreviada, tipo 0XY (cero, equis, y) como de nueve cifras. Solo de marcación abreviada, se contabilizan los siguientes: Policía, 091, 092, 062; Bomberos, 080 y 085; Servicios sanitarios, 061; Protección Civil y servicios coordinados, 006 y 088.

Como se observa, 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.

Esta proliferación de números de teléfono de urgencias, fue produciendo una desorientación en la población, que no sabía donde llamar en caso de una emergencia, y de ahí la buena acogida que está teniendo en España el 1-1-2, implantándose a imagen y semejanza de su homónimo en Estados Unidos, el 9-1-1.

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 y el 30 de Mayo de 1998, comenzó a funcionar el 1-1-2 de estas islas. Posteriormente y con desigual temporalidad y características, se han ido implantando en todas las Comunidades Autónomas, la última en el año 2002.

No obstante, aunque actualmente 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 mas de diez años, desde la aprobación de la Decisión Europea, para que estuviere implantado este servicio en todo España. Esto ha sido debido, no tanto a una falta de sensibilidad en la población, que la había, ni necesidad, que también, sino a la dificultad intrínseca que conlleva acometer acciones claves que afectan a los pilares de la seguridad pública.

Este servicio 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 la Protección Civil, la que se ha venido ocupando de el, desde su creación. De hecho suele ser tema de ocupación constante, 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 puede pedir ayuda.

Centro Coordinador

Pero este servicio, que aporta un valor en si mismo como acceso fácil al Sistema, quedaría cojo si no fuera mas 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, sanitarios y protección civil, comparten tecnología y saber hacer, para lograr una eficiencia a través de la coordinación de recursos.

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.

Ámbito de responsabilidad

En el ámbito de responsabilidad de este servicio radica una buena parte de su éxito, pero es también este aspecto, uno de los que genera más diferencias de criterio entre los servicios intervinientes y el que en parte, está imposibilitando su impulso.

En nuestra opinión, el 1-1-2 debe ser un servicio de tipo *marca blanca*, es decir, no implicado con ninguno de los intervinientes, ni con la policía, ni bomberos, ni sanidad. Debe ser un servicio profesional,

especializado en el despacho y regulación 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 lo 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.

Como singularidad específica, debe también respetar las de los intervinientes y por lo tanto, no entrar a valorar cómo éstos efectúan sus servicios, de lo que son verdaderos especialistas y responsables.

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 y es por lo tanto un instrumento al servicio de todos ellos, no de uno en particular.

Debe diferenciarse con claridad entre, la prestación del servicio de policía, la de los bomberos y la de los servicios de atención extrahospitalaria 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 de recursos 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 quien y cuando va a actuar en un incidente *tipo*. Debe efectuarse una planificación previa

entre iguales, entre diferentes intervinientes en los que ninguno esta por encima o dejado de otro, sino que cada uno participa al lado del otro en la resolución del incidente. El centro coordinador se limita a ejecutar aquellos protocolos que los intervinientes, con esa planificación previa, hayan acordado para cada tipo de incidente.

Desde este punto de vista, este servicio de coordinación, no debe depender de ninguno de los intervinientes.

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 interviniente, se podrían producir interferencias y conflicto de intereses en la gestión del centro coordinador en el caso de que la gestión de este fuera realizado por uno de los intervinientes.

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.

9. Las agencias de seguridad

En el marco de la prestación de servicios públicos, ya existen diferentes organizaciones bajo la denominación de *Agencia*, término que viene a identificar a una organización encargada de gestionar asuntos o servicios de otro, mediante *Agentes*, es decir mediante personas encargadas de realizar la acción de la agencia.

Las diferentes Administraciones Públicas, disponen de múltiples competencia en materia de seguridad pública, que requieren una planificación y coordinación de sus actuaciones, así como una ejecución ágil y flexible, principalmente en situaciones de accidente de múltiples víctimas, grave riesgo, catástrofe y calamidad pública. De aquí que en un futuro próximo las Agencias de Seguridad o Agencias de Atención de Emergencias vayan tomando cuerpo, como instrumento de prestación de servicios en esta materia.

Los ámbitos en los que, en materia de seguridad pública, se tiene una importante intervención, son fundamentalmente: la coordinación del servicio público de policías locales, protección civil, vigilancia y salvamento en playas y aguas interiores, actividades clasificadas y especialmente de los espectáculos públicos, y excepcionalmente a otros servicios que en caso de accidente de múltiples víctimas, grave riesgo, catástrofe o calamidad pública deban actuar en el Sistema de Seguridad.

En materia de atención de emergencias en general y la protección de bienes y patrimonio común, tanto la protección civil, como la atención en playas y aguas interiores, así como, las medidas de prevención en eventos de pública concurrencia y espectáculos públicos, precisan de una mínima estructura de planificación integrada en los objetivos, marco y finalidad del plan de emergencias.

Es por todo ello que para poder acometer una verdadera política de seguridad, es necesario que los líderes políticos competentes en materia de seguridad, cuenten con instrumentos eficaces y ágiles que les permitan; primero saber con rigor científico, cual es la situación objetiva y subjetiva que en materia de seguridad hay en su ámbito territorial; segundo, poder diseñar políticas públicas de actuación para resolver las

situaciones que se den, y tercero, contar con instrumentos operativos que garanticen con éxito los resultados.

Es necesario por lo tanto contar con un instrumento integrador, encargado de la planificación de la política de seguridad e instrumento de asistencia y apoyo a los órganos territoriales.

Este instrumento actuará como órgano de planificación y apoyo general en materia de seguridad y, particularmente especializado en atención de emergencias, siendo además prestador del servicio público de emergencias y protección civil.

Oportunidad para la administración local.

La nueva redacción de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local dada por la reciente Ley 57/2003 de modernización del gobierno local, facilita una oportunidad excepcional, tanto desde el punto de vista jurídico como político, para acometer con éxito una reforma del sistema de seguridad.

Es una oportunidad por las siguientes razones principales:

1. La Ley 57/2003 (DA 10) establece que se potenciará la participación de la policía local en materia de seguridad ciudadana, como policía de proximidad y en policía judicial. Por lo tanto, favorece el impulso y profesionalización de las Policías Locales como verdadera Policía de cercanía en el marco de una seguridad pública integral.
2. Se cuenta con un plan de emergencias que precisa ser desarrollado e implantado.

3. La Ley 57/2003 (artículo 85), ha extendido a la administración local la posibilidad de utilizar nuevos instrumentos de gestión de servicios públicos ya utilizados por otras administraciones, en régimen de gestión directa, con carácter de organismos públicos, como son las *entidades públicas empresariales*.

Esta oportunidad además, corresponde a toda la administración local, no limitándola a los denominados *municipios de gran población regulados* en el Título X de la Ley.

Es el momento en el que se pueden acometer las competencias y políticas de seguridad porque, existe el ámbito competencial, existe la necesidad sentida en los ciudadanos, existe la oportunidad y existen los instrumentos de gestión eficientes.

10. Nuevos retos

La tentativa de nuevos retos para los próximos años, son los siguientes:

1. Fomentar una cultura de seguridad y emergencias entre los ciudadanos y visitantes.
2. Potenciar el dialogo, consenso y participación de los agentes del Sistema en la coordinación de recursos.
3. Aplicar técnicas de gestión gerencial a los servicios de seguridad y emergencias
4. Gestionar la organización en términos de rentabilidad.
5. Gestionar las personas desde una perspectiva orientada al ciudadano-cliente.

6. Utilizar indicadores de prestación de servicios que nos permitan medir la evolución de nuestra actividad y aplicar métodos correctores.
7. Constituir organizaciones que permitan satisfacer tanto a los usuarios como a sus empleados.

11. Conclusiones

1. Una visión global de la seguridad pública permite una solución más eficiente de los problemas.
2. Aquello que funciona bien todos los días permite mejorar la respuesta en caso de emergencia excepcional.
3. Los sistemas de protección civil y atención de emergencias son parte del concepto de seguridad pública.
4. En la década de los 2000 se están produciendo verdaderas transformaciones en la manera de concebir la respuesta a las situaciones de emergencia.
5. La planificación integral de la seguridad pública esta siendo la clave del éxito en las Comunidades Autónomas que la están implantando, siempre que no se dejen vacíos *nichos de mercado*.
6. La creación de Agencias de Seguridad con forma jurídica de entidad pública empresarial puede ser una buena fórmula eficiente y ágil para prestar servicios ante los nuevos retos que la sociedad va a demandar.

7. El Teléfono Único de Urgencias 1-1-2, es un instrumento necesario para el acceso al sistema de seguridad, pero debe contar con un centro coordinador que regule y optimice los recursos en su papel coordinador.