

LA EMERGENCIA SOCIAL COMO CÓDIGO DE ACTIVACIÓN EN EL TELÉFONO ÚNICO DE EMERGENCIAS "EL 112"

Darío Pérez Madera.

1. Introducción

Cuando en los años ochenta se comenzaron a poner en marcha los primeros Teléfonos Únicos de Emergencia, conocidos como el "112", tenían como principal objetivo incorporar en dicho sistema operativo de coordinación de las emergencias a los servicios clásicos como: emergencia sanitaria, policía y bomberos; el resto de servicios que hoy conocemos de emergencia y que actúan en diferentes situaciones que tienen dicha característica, (Agentes forestales, emergencias sociales, Protección Civil,...) no se plantearon su incorporación en un primer momento. Sin embargo, la realidad social tan dinámica y cambiante ha obligado a modificar los presupuestos iniciales y comenzar, progresivamente, a incorporar a nuevos servicios de emergencia.

En este sentido, en el año 2004 comenzó un proceso de colaboración muy fructífero entre el 112 de la Comunidad de Madrid y el Servicio Social de Emergencia Social del Ayuntamiento de Madrid, conocido como el Samur Social, denominación que utilizaremos desde este momento. Este proceso culminó en el mes de octubre donde el Samur Social quedó integrado como uno de los dispositivos y/o agencia, según terminología utilizada por el 112, al que desde ese momento se proceden a derivar las diferentes situaciones de emergencia social que llegaran a dicho Teléfono Único de Emergencia. De esta forma el 112 se convertía así en un dispositivo más de activación del Samur Social. Hasta esta fecha, dicho servicio solo era activado por Policía Municipal, Samur-Protección Civil, centros de la red de atención a personas sin hogar, etc... Por tanto, desde ese momento, además de los referidos servicios, el 112 pasa a ser un dispositivo más que activa la Samur Social de la ciudad de Madrid. Por cierto, como se podrá observar mas adelante, progresivamente su incidencia ha sido cada vez mayor, llegando al momento actual donde es el primer dispositivo activador de dicho servicio de emergencia social.

En este sentido, en este artículo se pretende poner en la mesa algunas consideraciones y resultados de este proceso de colaboración. En primer lugar, hay



Darío Pérez Madera

que señalar, como una declaración clara de sentimientos personales y como la constatación del trabajo técnico desarrollado, que la colaboración desarrollada hasta la fecha ha sido y es muy fructífera. En este sentido, como dato significativo señalar que en el año 2004 el porcentaje de activaciones realizadas desde el 112 fue del 18%. En este primer año de funcionamiento ya fue el primer servicio activador del Samur Social, superando a Policía Municipal (6%) y a las llamadas realizadas por los propios interesados (11%). En el año 2005, el 112 pasa a un segundo lugar con un 17%, es decir, ha subido 6 puntos con relación al anterior ejercicio, pero en este año se sitúa, en primer lugar, las activaciones realizadas por los propios interesados (22%). En el año 2006 con un 22,32% y en el pasado año 2007, el 112 ocupa el primer lugar como servicio activador de nuestra intervención, representando el 38% del total de llamadas recibidas.

Por todo ello, parece oportuno poner en común el trabajo desarrollado hasta ahora entre el Madrid 112 y el Samur Social, experiencia de coordinación que utilizando los nuevos modelos metodológicos de análisis, se podría definir como "una buena práctica" de incorporación y de actuación coordinada entre instituciones y servicios públicos. Sin lugar a dudas, esta experiencia puede servir a otras instituciones y/o ciudades que se encuentran en

la misma situación que el Ayuntamiento de Madrid hace ahora unos cuatro años, momento en el que se tomó la decisión institucional, política y técnica de proceder a la incorporación del Samur Social en el 112 y por tanto, abrir el código de activación de la emergencia social en el referido Teléfono Único de Emergencias.

2. ¿Qué es el 112?

En primer lugar, parece oportuno hacer un buen recordatorio de las razones que justificaron, en su momento, la puesta en marcha del Teléfono Único de Emergencias, conocido como el 112 y cómo su desarrollo y su legitimidad funcional incide claramente en dar a los servicios de emergencia una nueva perspectiva de globalidad y de integralidad, en el modo de dar respuesta a los ciudadanos en las situaciones de Emergencia que se producen en nuestras ciudades. La respuesta que se articula desde el 112 se produce de forma coordinada e integral, donde cada servicio de emergencia (policía, bomberos, sanitarios, etc.) despliega sus efectivos respondiendo integralmente y cada uno desde sus competencias funcionales e institucionales, proporcionando así la respuesta específica adecuada según las necesidades planteadas en cada situación de emergencia.

En julio del año 1991, el Consejo de la Comunidad Europea decide crear un número único de llamadas de urgencias europeo, estableciendo la directriz a los países miembros de poner en marcha el número telefónico 112. Sin lugar a dudas, esta decisión tenía como finalidad romper con la dispersión y fragmentación existente de los diferentes números de teléfono que existía hasta ese momento. Cada servicio de emergencia contaba con su propio número telefónico para proceder a contactar con el mismo (policía, bomberos, sanitarios, Protección Civil, etc.). Esta dispersión favorecía, de alguna forma, confusión a la hora de llamar a los servicios de emergencia. En este sentido, por ejemplo, los ciudadanos se preguntaban ante un accidente de tráfico ¿a quién llamaban en primer lugar?, a los servicios sanitarios para atender los heridos, a los bomberos para atender el fuego del vehículo, a la policía para garantizar la seguridad. Sin lugar a dudas, no resultaba fácil tomar una decisión acertada. Ello, además, suponía activar con una única llamada a un solo servicio de emergencia, cuando la misma, por lo general, siempre suele requerir la intervención coordinada de diversos servicios de emergencia. Por ejemplo, se ha indicado anteriormente, como en un accidente de tráfico, el ciudadano suele llamar en primer lugar, a la policía,

cuando la necesidad de intervención, en muchos casos, pasa por la intervención de efectivos sanitarios y en muchos casos los bomberos. Por tanto, una primera consecuencia del 112 ha sido facilitar la agilidad y optimización de los servicios intervinientes, ya que con una sola llamada se consigue activar al conjunto de servicios que deben actuar en una situación de emergencia.

Como segunda consecuencia el Teléfono Único de Emergencias 112, tiene capacidad para dar una respuesta global e integral ante cualquier situación de emergencia. En este sentido, a través de una estructura muy definida de protocolos, se dibujan las diferentes situaciones que se pueden producir y qué servicio de emergencia debe acudir en cada caso. Por tanto, se puede afirmar que el 112 es un buen instrumento para facilitar y posibilitar la cultura de cooperación y colaboración entre los servicios de emergencias de una ciudad o comunidad.

Como resultado, en las diferentes comunidades autónomas se comienzan a poner en marcha el Teléfono Único de Emergencias. En la Comunidad de Madrid esta iniciativa se concreta, en primera instancia, a través del Decreto 168/1996 de 15 de noviembre donde se estableció el servicio de atención de urgencias a través de un número telefónico único. En 1997, a través de la Ley 25/1997 de 26 de diciembre de la Comunidad de Madrid, se procede a la regulación del Servicio de Atención de Urgencias 112.

Hoy el 112 es una realidad consolidada en la Comunidad de Madrid como tal servicio único e integrado de atención telefónica a las emergencias. De igual modo, dicha realidad se ha extendido, como se ha indicado, a todas las comunidades autónomas.

3. El 112 y la emergencia social

Cuando se pone en marcha el 112 se está pensando en los servicios clásicos de emergencia, es decir, policía, bomberos y sanitarios. Sin embargo, en esta primera etapa, aún no se contemplan otros servicios de emergencia. En este sentido, la emergencia social como código de activación en el 112 es algo nuevo y como se ha señalado, constituye un elemento en el que se ha partido de cero, creando y definiendo así conjuntamente conceptos, protocolos, sistemas de funcionamiento, etc. Como ejemplo de la ausencia de nuestro espacio de intervención en la puesta en marcha y primeros desarrollados del 112, cabe señalar que el artículo 2º de la Ley 25/1997, de 26 de diciembre de 1997, referido a la Regulación del Servicio de Atención

de Urgencias 112, cuando se define el contenido de dicho servicio, se hace referencia a la atención sanitaria, extinción de incendios, seguridad ciudadana, etc... En dicho articulado no hay referencia a la atención social como contenido del Teléfono Único de Emergencia. De igual modo, en su artículo 6º, donde establece los servicios que deben colaborar con dicha agencia única de emergencia, no se hace ningún tipo de referencia a los servicios de emergencia social. En este sentido, en su apartado n/, de dicho artículo, señala, como marco general para incorporar a otros servicios de emergencia en el 112, lo siguiente: "en general, todas aquellas organizaciones cuya finalidad se vincule a la seguridad de las personas, al pacífico disfrute de sus bienes y derechos y al mantenimiento de la normalidad ciudadana". Sin lugar a dudas, esta formulación general nos ha servido para legitimar nuestra incorporación en el 112 de la Comunidad de Madrid. Es comprensible y evidente, por tanto, que en el resto del articulado de la referida Ley no exista ningún tipo de referencia al término de emergencia social.

Ahora bien, reconocido este vacío o indefinición normativa, hay que aprovechar este momento para señalar que desde el principio del proceso de incorporación, los responsables institucionales y los técnicos del 112 siempre han mostrado una gran sensibilidad y aceptación para que fuera efectiva la incorporación del Samur Social. Sin lugar a dudas, aquí se puede afirmar que ha primado el principio de intervención por encima del principio de legalidad, el cual, de alguna forma, estaba garantizado desde los apartados generales de la Ley donde se puede recoger todo aquello que no se explicita o concreta. El resultado es la incorporación del Samur Social, como Servicio Municipal de Emergencia Social, en el 112.

4. Cómo se concreta la incorporación del Samur Social

El proceso de incorporación ha sido muy sencillo y ha resultado altamente eficaz. Ello ha sido posible, como se ha señalado anteriormente, a la actitud de acogida que en todo momento manifestaron los profesionales del 112, los cuales, aún reconociendo que se abría la puerta a una nueva realidad e incluso diferente a la que solían manejar, entendían que con la incorporación del Samur Social, el sistema de respuesta ante las emergencias se hacía más completo e integral. De esta forma, a su vez, se proporciona una respuesta especializada a situaciones de emergencia social (ancianos solos, mendicidad infantil, desalojos, etc.), las cuales,

anteriormente se canalizaban y dirigían a otros servicios de emergencia (Policía Municipal, servicios sanitarios...) dando éstos una respuesta más desde la voluntariedad que desde la capacidad técnica y medios materiales. De esta forma, el objetivo de dar una respuesta eficaz a los ciudadanos ante situaciones de emergencia se mejora y se cierran así espacios de intervención que hasta ese momento no estaban perfectamente definidos.

La incorporación del Samur Social como agencia de respuesta ante situaciones de emergencia, se ha realizado, como ha sucedido con otros servicios, desde la articulación de procesos de activación que se concretan en un protocolo en el que se han "objetivado" una serie de situaciones que justifican la activación del Samur Social. En este sentido, cabe señalar que no ha resultado fácil llegar a establecer un sistema objetivo donde se defina y precise el concepto amplio y a veces difuso de la "emergencia social". Hay que tener presente que en el ámbito de lo social, en muchos casos, resulta complejo concretar y delimitar las áreas y espacios de actuación. El objetivo formal de las actuaciones de los servicios de emergencia social suelen ser muy abiertos y se cuenta con importantes dificultades para su delimitación. Por ello, cabe señalar, que ha sido muy interesante la definición de las situaciones que definen la actuación del Samur Social en el marco del 112, ya que ello ha enriquecido la reflexión, profesionalización y tecnificación de dicho servicio de emergencia social. Sobre todo, ha favorecido profundizar en la elaboración de protocolos y por tanto, en el proceso de homogeneización de funcionamiento del Samur Social con relación a otros servicios de emergencia.

El cuadro de las situaciones que activan el Samur Social que seguidamente se va a presentar, se realiza, a modo de propuesta. De igual modo, hay que señalar que se trata de una estructura abierta, ya que poco a poco se vienen incorporando nuevas situaciones que se presentan en nuestro quehacer diario. Por ejemplo, en este momento se está estudiando la viabilidad de incorporar el Síndrome de Diógenes como situación activante a los servicios de emergencia social. Su concreción es de una situación que suele ser visibilizada por el ciudadano como emergencia social, la cual, no resulta fácil delimitar y clarificar. Por ello, se está definiendo el contenido y el proceso de intervención. En este caso, por ejemplo, la activación al Samur Social vendría, en la mayoría de los casos, por la observación por parte de cualquier ciudadano respecto a que un vecino almacena bultos o basura en su domicilio y además, se encuentra solo.

Seguidamente, se presenta el cuadro que se encuentra integrado en el protocolo que posibilita la activación del Samur Social por parte del 112. Este cuadro, como se puede observar, establece los elementos que pretenden permitir que cualquier ciudadano identifique de forma clara una situación de necesidad social y que a su vez, como se ha indicado, ésta genere la activación de nuestro Servicio de Emergencia Social Municipal (Samur Social).

manos y materiales del Servicio de Emergencia Social de la ciudad de Madrid (Samur Social).

Otros servicios de emergencia que presentan un volumen superior de llamadas o bien, que su intervención es demandada en criterios de inmediatez y rapidez (bomberos, Policía Municipal, Samur Protección Civil, Guardia Civil...), han tomado la decisión de desplazar a la sala del 112 a profesionales de comu-

Cuadro de presentación de situaciones descriptivas de emergencia

Situaciones de emergencia (Necesidades sociales de emergencia)	Colectivos sociales a los que afecta	Respuestas
1. Pérdida o desorientación	<ul style="list-style-type: none"> • Menores • Mayores • Discapacitados psíquicos • Enfermos mentales • Extranjeros 	<ul style="list-style-type: none"> • Otras gestiones • Acompañamiento social • Localización de familias, domicilio, etc. • Contención y acogida breve
2. Abandono	<ul style="list-style-type: none"> • Menores • Mayores • Discapacitados • Otras (P.S.H.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Otras gestiones • Alojamiento • Atención social
3. Situaciones de violencia doméstica y malos tratos	<ul style="list-style-type: none"> • Menores • Mujeres • Mayores • Discapacitados • Otros 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención social y contención • Alojamiento
4. Situaciones de soledad sobrevenida	<ul style="list-style-type: none"> • Menores • Mayores • Discapacidad psíquica • Enfermos mentales 	<ul style="list-style-type: none"> • Otras gestiones • Alojamiento • Ayuda a domicilio • Contención e intervención de crisis
5. Situaciones de mendicidad	<ul style="list-style-type: none"> • Menores • Mayores 	<ul style="list-style-type: none"> • Otras gestiones • Alojamiento • Ayuda a domicilio • Contención e intervención de crisis
6. Situaciones de pérdida de autonomía	<ul style="list-style-type: none"> • Colectivos sin especificar 	<ul style="list-style-type: none"> • Otras gestiones • Alojamiento • Contención y atención social
7. Petición de intervención social	<ul style="list-style-type: none"> • Colectivos sin especificar 	<ul style="list-style-type: none"> • Otras gestiones • Alojamiento • Ayuda a domicilio • Contención e intervención de crisis

Desde el punto de vista operativo, nuestra incorporación se ha realizado a través de la utilización de los soportes informáticos, concretamente, se ha ubicado en la Central de Samur Social lo que se denomina como TAS. Se trata de un terminal informático conectado únicamente y directamente con la sala de comunicaciones del 112. Por tanto, la llamada del ciudadano entra, como cualquier otra, en dicha sala de comunicaciones y el operador, si valora que se trata de una emergencia social, procede a despachar, como se denomina en el argot del 112, la llamada a la central de comunicaciones de Samur Social a través del referido TAS, dispositivo informático en el que se procede a describir la situación de emergencia que posibilita la activación de dicho servicio. Recibida dicha demanda se procede a activar los recursos hu-

nicaciones para facilitar el proceso de coordinación entre los servicios intervinientes. Esta decisión no supone que las llamadas entrantes sean atendidas por estos operadores. La totalidad de las llamadas entran a través del Teléfono Único y son atendidas por los operadores de dicho servicio, los cuales, en todos los casos, proceden a derivar las llamadas al servicio correspondiente según el tipo de emergencia. En este sentido, cabe señalar que en caso del Samur Social no se plantea necesaria la presencia en el 112 de operadores del referido servicio, la naturaleza y características de las emergencias sociales y el modelo de respuesta a las mismas, no requiere de la inmediatez y prontitud en la respuesta, tal y como sucede en otras emergencias como la sanitaria o las de seguridad (Bomberos y Policía).

5. ¿Qué ha supuesto para el Samur Social su incorporación en el 112?

En primer lugar, hay que señalar que la incorporación del Samur Social, como Servicio Social de Emergencia Social Municipal, en el 112 ha sido, como ya se ha señalado anteriormente, altamente eficaz y positiva. En este sentido, parece oportuno hacer algunas consideraciones más precisas para comprender los beneficios de dicha incorporación:

- a. El proceso de incorporación en el 112 ha favorecido un proceso interno muy rico de debate y reflexión, donde el objetivo del mismo se ha concretado en definir y establecer categorías objetivables de intervención, lo que se define como “códigos de activación”, por los cuales, los operadores del 112 identifican las situaciones que justifican la asignación de nuestro servicio como dispositivo de respuesta ante una situación de emergencia. Por tanto, se ha objetivado el área de intervención como Servicio de Emergencia Social.
- b. Se ha producido un incremento considerable en el número de intervenciones del Samur Social con respecto a etapas anteriores. Por tanto, se puede afirmar que se ha alcanzado su legitimidad funcional como Servicio de Emergencia Social. De esta forma se ha cubierto un espacio que con anterioridad quedaba sin responder o se realizaba, con muchas limitaciones, por otros servicios, principalmente la Policía Municipal.
- c. La incorporación del Samur Social en el 112 ha favorecido integrar la cultura de la emergencia, en un sentido amplio, en dicho servicio, es decir, ha favorecido incorporar las metodologías de intervención específicas en clave de emergencia, terminologías comunes de los servicios de emergencia y prácticas profesionales definidos por dichos modelos.
- d. Ha favorecido incrementar la visibilidad, la presencia y el reconocimiento social del Samur Social como dispositivo de atención a las emergencias sociales ya que se identifica, como un servicio más de emergencia, al estar incorporados en una “plataforma general” de activación de servicios de emergencia.
- e. Se ha incrementado el número de colaboraciones con otros servicios de emergencia, ya que al estar incorporados al 112, se produce nuestra activación junto con otros servicios siempre que se presentan situaciones de emergencia donde surgen múltiples afectados y diversas necesidades.
- f. Se ha favorecido el desarrollo del principio de universalización en el servicio del Samur Social, ya que al encontrarse incorporado en un sistema de respuesta general de las emergencias, acceden a él cualquier ciudadano a demandar ayuda. Se rompe de esta forma la práctica habitual de generar una vía específica de acceso.
- g. Ha incrementado la incorporación y uso de las nuevas tecnologías en el servicio del Samur Social, ya que la conexión entre el 112 y el Samur Social se realiza a tra-

vés de un terminal informático que se encuentra en la central de dicho servicio. Dispositivo al que se remite la petición de intervención para el Samur Social.

- h. Ante grandes emergencias y/o catástrofes la activación del Samur Social se realiza directamente desde el 112, de forma simultánea a otros servicios de emergencia. Ello supone favorecer una respuesta ágil por parte de dicho servicio y sobre todo, rompe con nuestra relación de subsidiariedad con respecto a otros servicios de emergencia en relación a nuestra activación.
- i. De igual modo, la incorporación directa del Samur Social en el 112 rompe la clásica dependencia de los servicios de emergencia social a otros servicios de emergencia, principalmente Policía Municipal y servicios de emergencia sanitaria. La activación del Samur Social se realiza directamente y ya no es a través de otros servicios intervinientes, excepto en situaciones de emergencia colectivas tal y como se establece en los correspondientes protocolos.

Por todo lo indicado, se puede concluir que el proceso de incorporación del Samur Social del Ayuntamiento de Madrid en el 112 ha supuesto una interesante experiencia que hasta la fecha sigue dando importantes frutos. En este sentido, el presente artículo tiene como finalidad poner en común la experiencia del Samur Social para que pueda ser utilizada por otras ciudades y servicios que se encuentran abriendo el proceso de incorporar las emergencias sociales como una de las áreas de intervención institucional y técnica.

Darío Pérez Madera

*Jefe del Departamento de Samur Social y
Personas Sin Hogar. Ayuntamiento de Madrid.*