



**Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León**  
**Ilma. Sra. Directora General de Relaciones Institucionales**  
**C/ Santiago Alba, 1**  
**47008 VALLADOLID**

**Expediente: 1873/2023**

**Asunto: Condiciones de prestación del servicio público de atención de llamadas de emergencia sanitarias 061 en Castilla y León / Resolución**

**Centro directivo: Consejería de Sanidad**

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará V.I., en la queja se hacía alusión a que el Comité de Empresa del servicio de emergencias sanitarias 061 había tenido conocimiento de que por la Administración autonómica (Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio) se había propuesto incluir en el plan anual de actuación de la Inspección general de servicios para el año 2024 la auditoría sobre la gestión indirecta del servicio de atención de llamadas de emergencia a través del teléfono 112, con el objetivo de evaluar la prestación indirecta de dicho servicio.

Según manifestaciones del autor de la queja, dadas las similitudes entre los servicios 112 y 061, que comparten muchos de los problemas que se producen en su funcionamiento, se consideraba conveniente que este último también fuera incluido en el citado plan para el año 2024, al igual que el 112, con la misma finalidad de poder evaluar la prestación indirecta del mismo, para así lograr un servicio público de calidad, que haga un uso eficiente de los recursos públicos.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a V.I. en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de aquélla.

En atención a nuestra petición de información se remitió por esa Administración autonómica informe, en el cual se hacía constar lo siguiente:



“ (...)”

*En definitiva, Emergencias 112 y la GES-CYL son dos organismos diferentes, que presentan similitudes en cuanto al funcionamiento en sus centros de coordinación, pero también presentan diferencias en su funcionamiento y gestión.*

- *Ambos precisan recurrir a la contratación de empresas especializadas en la prestación de servicios de teleoperación en centrales de coordinación de emergencias en el caso de Emergencias 112 y de centrales de coordinación sanitaria en el caso de la GES-CYL*

- *En el caso del Centro de Emergencias 112, todos los profesionales que trabajan en el mismo son personal externo que está preparado actuar según el modelo de despacho. Por tanto, la dirección en la sala de operaciones se realiza por personal externo.*

- *En el caso del Centro de Coordinación de Urgencias Sanitarias, solo una parte de los profesionales son externos, estando la gestión, dirección y control bajo el personal sanitario presente en el mismo. Todos trabajan bajo el modelo de regulación sanitaria.*

*En base a todo lo expuesto, esta Dirección General de Asistencia Sanitaria y Humanización no considera que proceda incluir la prestación de la atención telefónica por gestores del Centro Coordinador de Urgencias de Sacyl en el plan anual de actuación de la Inspección general de servicios para el año 2024 como se propone desde esa Procuraduría”.*

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

Primero.- En el informe enviado por la Consejería de Sanidad, se señala que “En el Centro Coordinador de Urgencias Sanitarias trabajan de forma coordinada profesionales sanitarios (médicos/as y enfermeros/as) y personal no sanitario (supervisores/as y gestores/as de atención de llamadas). El personal sanitario pertenece al Sistema de Salud Público de Castilla y León y el personal no sanitario pertenece a la empresa adjudicataria del contrato de servicios de atención telefónica”. (El subrayado es nuestro).

Segundo.- Que la “Dirección General de Asistencia Sanitaria y Humanización no considera que proceda incluir la prestación de la atención telefónica por gestores del Centro Coordinador de Urgencias de Sacyl en el plan anual de actuación de la Inspección general de servicios para el año 2024 como se propone desde esa Procuraduría”. (El subrayado es nuestro).



En primer término, es relevante traer a la memoria algunas de nuestras consideraciones ya puestas de manifiesto en una Resolución anterior (expediente 87/2022), al abordar las condiciones de prestación del servicio público de atención de llamadas de emergencia 112 en la Comunidad de Castilla y León

Como primera cuestión, considerábamos que la noción de servicio público ha ido variando a lo largo del tiempo y, en cierto modo, se ha movido conectada con el modelo de Estado.

Ciertamente, a finales del siglo XIX, y por influencia de la doctrina francesa, se consideraba que la actividad de servicio público constituía el núcleo esencial de la actividad administrativa, llegando a estar directamente relacionada con la existencia misma del Derecho Administrativo. De aquí se desprende un concepto amplio de servicio público, que podría afirmarse que llega a ser sinónimo de cualquier actividad realizada por la Administración.

Con posterioridad se va perfilando en la doctrina una noción más restringida, poniendo el énfasis no sólo, y por ello no tanto, en la condición pública del prestador del servicio y en su régimen jurídico-público, sino fundamentalmente en el destinatario del mismo, es decir, los miembros de la colectividad cuyas necesidades se pretende satisfacer; surge pues un concepto más restrictivo de servicio público, entendido como la actividad cuya titularidad y, por tanto, responsabilidad en su prestación, corresponde a la Administración, cuyo objeto es la satisfacción determinadas necesidades de la colectividad.

Cabe así conceptualizar el servicio público como aquellas actividades de contenido prestacional, que bajo la responsabilidad de una Administración son realizadas con continuidad para satisfacer necesidades esenciales de las personas que integran una colectividad.

A esta noción de servicio público le acompañan una serie de reglas o principios de funcionamiento, algunas de las cuales se deducen de lo que ya hemos señalado, tales como la continuidad, igualdad, neutralidad, variabilidad, generalidad y responsabilidad de la administración, incluso de carácter patrimonial cuando con motivo de la prestación del servicio o por su deficiente prestación se produzca un daño evaluable económicamente, principios que tienden a garantizar la máxima eficacia del servicio prestado.

Con todo, desde mitad del siglo pasado la configuración inicial del régimen jurídico de la prestación de los servicios públicos sufre algunas variaciones, principalmente porque hay servicios públicos que dejan de prestarse en régimen de monopolio o bien hay servicios públicos que no tienen carácter económico o también



porque el Estado incrementa su intervención en el mercado realizando actividades económicas en régimen jurídico-privado.

En fin, otro motivo que explica la evolución del concepto de servicio público se halla en el reconocimiento constitucional del llamado Estado social, como es el caso de la Constitución española de 1978. En efecto, el artículo 1.1 de la Constitución Española de 1978 (CE) establece que *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*.

Además, la Constitución se refiere a los servicios públicos en algunos preceptos (salud, artículo 43.2 CE; servicios sociales a la tercera edad, artículo 50 CE), y en otros alude a los *“servicios esenciales”* aunque sin definirlos o enumerarlos, así en los artículos 28.2 y 37.2 a propósito del derecho de huelga y las medidas de conflicto colectivo, o en el 128.2.

El Tribunal Constitucional señaló ya en su Sentencia 26/1981, de 17 de julio, que la noción de servicios esenciales hace referencia a la naturaleza de los intereses que se pretenden satisfacer con la prestación (Fundamento Jurídico 10). En otro caso alude a los *“servicios públicos fundamentales”* (artículo 158.1, a propósito de las asignaciones de nivelación de las Comunidades Autónomas), concepto este que se corresponde con ciertos derechos fundamentales, como la salud y la educación. En efecto, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), define en su artículo 15 como servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad, aunque sea a efectos de la garantía del nivel mínimo de prestación de tales servicios que debe asegurar el Estado en todo el territorio nacional.

Por otro lado existen servicios que no pueden ser objeto de prestación por particulares, porque responden a la noción de función o actividad pública que ha de desarrollar principalmente, pero no solo la Administración del Estado en sentido estricto (justicia, defensa, seguridad interior, hacienda, política exterior, etc.), incluso otras Administraciones tratándose de otros servicios públicos diferentes a los citados; así como aquellos otros servicios que pueden ser prestados por entidades privadas conforme a las fórmulas previstas legalmente en materia de gestión de servicios públicos y de contratación, porque se corresponden con fines que no exigen en ejercicio de autoridad, es decir, se trata de actividades prestacionales que benefician a la colectividad y que puede contratarse/concertarse su prestación con un ente privado (gestión de residuos, limpieza de vías públicas, etc.).

En relación con el asunto que nos ocupa en este expediente, se aprecia que de las formas de gestión de servicios públicos de que dispone la Administración, ésta ha optado por gestionar el servicio público de atención telefónica de la Gerencia de Emergencias



Sanitarias de Castilla y León (GES-CYL) de forma indirecta, mediante la formalización de un contrato de servicios. Por su parte, la persona firmante de la queja considera que sería conveniente incluir en el plan anual de actuación de la Inspección general de los servicios, para el año 2024, la auditoria sobre la gestión indirecta del indicado servicio (061), al igual que se ha hecho, por parte del órgano autonómico competente, con el 112, y ello con la finalidad de evaluar la prestación indirecta del mismo y, con ello, eventualmente lograr la prestación de un servicio público de mayor calidad, así como un uso más eficiente de los recursos públicos, en su caso mediante la gestión pública directa del servicio.

En todo caso, la decisión sobre la adopción entre uno y otro sistema de gestión del servicio forma parte del margen de la decisión política de la Administración autonómica y para contribuir a materializar en un acuerdo ese margen de decisión podrían ser consideradas por la Administración algunos argumentos ampliamente difundidos; así:

a) La capacidad para gestionar los servicios públicos que se presume a la Administración.

b) La posible preferencia de los ciudadanos/usuarios por la gestión pública del servicio.

c) La inmediatez en la guía y el ejercicio de control de la Administración cuando la gestión de los servicios es pública.

d) La gestión de un servicio público por una empresa privada puede estar orientada por la lógica económica de la actividad en detrimento de la prestación del servicio. En cambio la gestión pública debe combinar la lógica económica y la social, decantándose por esta última en caso de necesidad.

En el caso del servicio 061 en Castilla y León la Administración podría considerar si la prestación del servicio realizada íntegramente por personal funcionario o laboral, dependiente de la Administración autonómica, pudiera aportar algunos de los siguientes efectos positivos, todo ello sujeto a la previa evaluación por parte de esa Administración por ser quien dispone, como titular las competencias correspondientes, de un mejor conocimiento de este asunto:

#### 1. Mayor estabilidad laboral:

**Reducción de la rotación:** Al contar con personal funcionario o laboral fijo, se reduciría la rotación de empleados, lo que supone una mayor continuidad en la atención y un mejor conocimiento de los protocolos y del entorno de trabajo.

**Retención del talento:** La estabilidad laboral puede ayudar a retener a los profesionales más capacitados, reduciendo el riesgo de pérdida de experiencia y habilidades esenciales.



## 2. Mejora en la calidad del servicio:

**Experiencia acumulada:** Los empleados con contratos a largo plazo tienden a acumular más experiencia y conocimientos específicos del servicio, lo que puede mejorar la calidad de la atención.

**Formación continua:** Es más probable que la administración invierta en la formación continua de su personal, mejorando las competencias y habilidades del equipo.

## 3. Mayor compromiso y pertenencia:

**Identificación con la misión pública:** Los funcionarios y personal laboral de la administración suelen tener un alto grado de compromiso con el servicio público, lo que podría traducirse en un mayor sentido de responsabilidad, en aras de la eficaz prestación del servicio, y un mejor trato al ciudadano.

**Participación en mejoras:** Un personal más estable y comprometido puede contribuir activamente a la identificación y propuesta de mejoras en los procedimientos y la atención.

## 4. Coordinación y eficacia administrativa:

**Mejor integración en la estructura administrativa:** Al depender directamente de la administración autonómica, el personal podría integrarse mejor en la estructura de gestión, facilitando la coordinación con otros servicios públicos y optimizando los recursos.

**Menor burocracia y conflictos laborales:** La homogeneidad del personal (al ser todos empleados públicos) podría reducir los conflictos laborales y simplificar la burocracia en la gestión de recursos humanos.

## 5. Responsabilidad y control:

**Mayor control y supervisión:** La administración tendría un control directo sobre todo el personal, lo que podría facilitar la supervisión, el cumplimiento de normativas y la rendición de cuentas.

**Responsabilidad directa:** Al ser empleados de la administración, el personal estaría sujeto a un régimen disciplinario más estricto, lo que podría mejorar la responsabilidad y el cumplimiento de los deberes laborales.

## 6. Uniformidad en la prestación del servicio:



Estándares consistentes: Al tener un personal homogéneo en términos de contratación, se podría asegurar una aplicación más uniforme de los protocolos y estándares de calidad en toda la Comunidad Autónoma.

Facilidad para implementar mejoras: Con un personal estable y dependiente de la Administración, las reformas y mejoras en el servicio podrían implementarse de manera más efectiva y uniforme en todo el territorio.

En resumen, el empleo de personal funcionario o laboral dependiente de la Administración autonómica en el 061 de Castilla y León podría traer consigo una mayor estabilidad, compromiso, calidad en la prestación del servicio, y una mejor integración dentro del sistema público de emergencias, beneficiando tanto a las personas a las que se presta el servicio como a los trabajadores.

Tampoco puede desdeñarse alguna posición relevante que hace años ha puesto en cuestión la supuesta mayor eficiencia del sector privado en la gestión de los servicios públicos locales, como la incluida por el Tribunal de Cuentas en su Informe sobre la Fiscalización del Sector Público Local del ejercicio de 2011, destacando el mayor coste público de los servicios privatizados y, lo que resultaba más grave aún, el deterioro en la calidad de los servicios externalizados.

En todo caso, al margen de opiniones contradictorias como es propio de una sociedad democrática, de las que no se duda de sus fundamentos, la decisión correspondiente a la opción por uno u otro sistema forma parte, como se ha indicado, del margen de la decisión de que dispone la Administración en el ejercicio de sus competencias y de su capacidad de autoorganizarse. En este sentido, ya la Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 227/1988, de 29 de noviembre, en su FJ 21 c), mantuvo que la más genuina expresión del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía es la capacidad de autoorganizarse libremente, lo que también alcanza a la capacidad de decidir la forma de gestionar los servicios públicos.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**ÚNICA: Que por la Consejería de Sanidad, en ejercicio de la autonomía y competencias de que goza la Administración autonómica para organizar la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, considere, mediante la realización de los estudios que juzgue oportunos, la oportunidad de valorar los aspectos puestos de manifiesto en el cuerpo de esta resolución, en cuanto a la conveniencia de incluir en el próximo plan anual de actuación de la Inspección general de servicios el referido a la atención de llamadas del Centro Coordinador de**



**Urgencias Sanitarias del Sacyl, al igual que se va a realizar con el 112, y ello con la misma finalidad de poder evaluar la prestación indirecta del mismo, en orden a la prestación de un servicio público de calidad y un uso más eficiente de los recursos públicos, tanto si finalmente se opta por el mantenimiento del sistema actual, vigilando estrictamente el cumplimiento íntegro de los contratos suscritos con la empresa adjudicataria, como si, como resultado del proceso de evaluación, se opta por la gestión pública directa.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Sanidad en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López