



Estudios de Derecho y Ciencia Política
Grado en Criminología

Trabajo Fin de Grado

**Propuesta de implementación de la policía de
proximidad en el barrio de San Francisco
(Bilbao)**

Autor: Álvaro García Ochoa

Director: Carles Soto Urpina

Curso: 2016-2017

“Propuesta de implementación de la policía de proximidad en el barrio de San Francisco (Bilbao)”

ÍNDICE

Listado de abreviaturas y palabras	3
Listado de tablas.....	4
Listado de ilustraciones.....	5
Resumen.....	6
1. INTRODUCCIÓN.....	7
1.1. Planteamiento del problema	8
1.2. Justificación de la investigación	8
1.2.1. Objetivos generales y específicos	9
2. MARCO TEÓRICO.....	10
2.1. Teoría de la elección racional.....	11
2.2. Teoría de las actividades rutinarias	12
2.3. Teoría de los patrones delictivos	12
3. HIPÓTESIS DE INTERVENCIÓN.....	13
3.1. Formulación de las hipótesis.....	13
4. METODOLOGÍA.....	14
4.1. Datos y fuentes de información.....	14
5. DIAGNOSIS	15
5.1. Intervención y gestión pública precedente	15
5.2. Intervención policial precedente	17
5.3. Elección de los tipos delictivos	20
5.4. Análisis de la comisión delictiva denunciada	21
6. POLICÍA COMUNITARIA.....	26
6.1. Policía de proximidad. Definición y concepto	27
7. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN.....	28
7.1. Dispositivo actual de seguridad ciudadana	28
7.2. Propuesta de policía de proximidad en San Francisco	30
7.2.1. El territorio	30
7.2.2. La Unidad.....	31
7.2.3. Los agentes	32
7.2.4. Los medios.....	33
7.2.5. La patrulla	34
7.2.6. Mesas de seguimiento y evaluación	35
7.2.7. Rendición de cuentas	37
8. DISCUSIÓN.....	37
8.1. Limitaciones	38
9. CONCLUSIONES	39
10. BIBLIOGRAFÍA	42
11. ANEXOS.....	48
Anexo I. Ciudad y Policía.....	48
1. Bilbao.....	48
2. La Policía Municipal de Bilbao.....	56
Anexo II. Agradecimientos.....	60

LISTADO DE ABREVIATURAS Y PALABRAS

BilboPolBerria: Sistema de información policial conformado por un conjunto de programas informáticos integrados para dar soporte y registrar la actividad de la Policía Municipal de Bilbao..... (página 15).

CP: Código Penal, Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre..... (página 20).

CPTED: Crime Prevention Through Environmental Design. Prevención del delito a través del diseño ambiental..... (páginas 10).

Dialnet: Proyecto de cooperación bibliotecaria iniciado por la Universidad de la Rioja. Portal que recopila y facilita el acceso a documentos publicados en España en cualquier idioma, o en cualquier otro país si están publicados en español o versan sobre temas hispánicos..... (página 14).

Inspección: Unidad policial con jurisdicción sobre un territorio geográfico y/o con una o más competencias policiales específicas..... (páginas 15, 17, 19, 21, 31, 34, 35, 38, 56, 57, 58, 59, 60).

IPAP: Inspección de Procesos y Auditoría Policial..... (páginas 21, 22, 23, 24, 25, 26, 38).

NEU: Número de Expediente Único..... (páginas 17, 18, 19).

SciELO: Scientific Electronic Library Online. Biblioteca virtual de revistas científicas..... (página 14).

Ss.: Siguietes..... (páginas 17, 20).

Vid.: Abreviatura del término latino *vide*. Significa *véase*..... (páginas 9, 15, 16, 17, 18, 19, 26, 33, 50, 58).

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1. Variables consideradas en la formulación de las hipótesis.....	13
Tabla 2. Hipótesis de intervención.	14
Tabla 3. Políticas públicas implementadas en el barrio de San Francisco.	15
Tabla 4. Dispositivos policiales implementados en el barrio de San Francisco.	17
Tabla 5. Resultados obtenidos con los dispositivos policiales.	19
Tabla 6. Tipos delictivos seleccionados.....	20
Tabla 7. Número total de delitos denunciados en la Policía Municipal de Bilbao. Distribución por distritos (años 2015 y 2016).	22
Tabla 8. Comisión delictiva seleccionada. Distrito de Ibaiondo (2015 y 2016). .	22
Tabla 9. Distribución por turnos de trabajo. Distrito de Ibaiondo (año 2016). ..	23
Tabla 10. Distribución del delito de hurto (año 2016).....	24
Tabla 11. Distribución del delito de robo violencia e intimidación (año 2016)..	24
Tabla 12. Delito de hurto (octubre de 2016).	25
Tabla 13. Delito de robo con violencia e intimidación (octubre de 2016).	25
Tabla 14. Sectores geográficos de experimentación.	30
Tabla 15. Porcentaje de población extranjera que habita en los barrios del municipio de Bilbao.....	55
Tabla 16. Estructura de la Policía Municipal de Bilbao y adscripción de funcionarios de policía.....	57

LISTADO DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Zonas geográficas vigiladas en el dispositivo policial actual.....	29
Ilustración 2. Sectores geográficos de experimentación (San Francisco).....	31
Ilustración 3. Vista cenital de los barrios Casco Viejo, San Francisco y Bilbao La Vieja.	48
Ilustración 4. Delimitación geográfica de los ocho distritos administrativos de Bilbao.	51
Ilustración 5. Vista cenital de los diez barrios que componen el distrito de Ibaiondo. Sombreada el área geográfica de San Francisco.....	52
Ilustración 6. Ubicación del barrio de San Francisco en el contexto geográfico de la ciudad de Bilbao.	53
Ilustración 7. Vista cenital del barrio de San Francisco. Se encuentra delimitado al Norte por la Ría de Bilbao, al Sur por los barrios de Zabala y Miribilla, al Este por el barrio de Bilbao La Vieja y al Oeste por la principal estación de ferrocarriles de la ciudad (Estación de Abando).	54
Ilustración 8. Organigrama de la Policía Municipal de Bilbao.....	58
Ilustración 9. Detalle del edificio construido en 1925 para alojar el Servicio de Higiene que controló durante décadas la salud de los miles de prostitutas del barrio de San Francisco. Delimitado el espacio que actualmente ocupa la Comisaría de La Cantera, donde se aloja la Inspección de Ibaiondo de la Policía Municipal.....	59

Resumen

Este trabajo es un informe profesional que ofrece una propuesta de prevención de la conducta delictiva en un área geográfica del barrio de San Francisco de la ciudad de Bilbao. La propuesta se basa en el enfoque de la Criminología Ambiental, concretamente se sustenta en el marco teórico de tres teorías que siguen los postulados de la prevención situacional: la teoría de la elección racional, la teoría de las actividades rutinarias y la teoría de los patrones delictivos. Propone implementar un modelo de policía de proximidad con la finalidad de prevenir la delincuencia en el territorio seleccionado, de mejorar la imagen de la policía y de la Administración Local, y de reducir el miedo al delito y el sentimiento de inseguridad de la comunidad.

Palabras clave: Policía de proximidad; Criminología Ambiental; prevención situacional; delincuencia; miedo al delito; sentimiento de inseguridad.

Abstract

This work is a professional report that offers a proposal for the prevention of criminal behaviour at the geographic area of San Francisco District in Bilbao city. This proposal is based on the point of view of Environmental Criminology. It is supported by the theoretical framework of three theories based on situational prevention: the rational choice theory, the rutinary activities theory and the criminal patterns theory. It puts forward the implementation of the proximity police model in order to prevent crime at the selected area and, mainly, to improve the image of police and to reduce the fear of crime and the feeling of unsafety in the community.

Key words: Proximity police, Environmental Criminology, situational prevention, criminal behaviour, fear of crime, feeling of unsafety.

1. INTRODUCCIÓN

La delincuencia es uno de los problemas sociales que mayor preocupación despierta en la ciudadanía, un fenómeno social que afecta al conjunto de la sociedad (Soto Navarro, 2005; Vidales Rodríguez, 2012). Existe consenso en la literatura científica sobre la influencia del espacio urbano, su diseño y configuración, en la percepción que tanto las potenciales víctimas y victimarios, como el conjunto de la sociedad, tienen sobre la seguridad ciudadana (Bernal, 2013; García García y Ávila, 2014; Vozmediano y San Juan, 2010). La percepción subjetiva de convertirse en víctima puede generar en algunas personas un miedo irracional, patológico, y condicionar la calidad de vida de quienes habitan en los entornos urbanos (Skogan y Maxfield, 1981). Así, Medina (2003) cita a Ferraro (1995, p. 8) cuando define el miedo al delito como “una respuesta emocional de nerviosismo o ansiedad al delito o símbolos que la persona asocia con el delito”.

Conocemos la importancia que ciertos factores de riesgo como los biológicos, los cognitivos, los personales o los socio-culturales tienen en la producción del delito (Redondo y Garrido, 2013). Sin embargo, este informe propone un plan de prevención de la delincuencia sustentado en el enfoque de la Criminología Ambiental. Tal y como afirma San Juan (2013), el interés de la Criminología Ambiental es la perspectiva espacio-temporal, el análisis de dónde y cuándo ocurre un crimen y las características físicas y sociales de los escenarios en los que acontece.

El impulso que en la última década ha recibido la Criminología en el campo académico y universitario del Estado español¹ ha servido para demostrar la eficacia de las políticas criminales diseñadas siguiendo los postulados de las teorías relacionadas con la Criminología Ambiental (Campoy y Summers, 2015; San Juan, 2013). Tal y como afirma Bernal (2013):

¹ Las Universidades estatales han adaptado los títulos propios que ofrecían en materia de Criminología y seguridad a las exigencias del Espacio Único Europeo de Educación Superior. Esto ha conllevado la creación de un número considerable de Institutos y Escuelas de Investigación Criminológica.

“De ahí que muchas escuelas científicas actuales se concentren en unos planteamientos más realistas y menos ambiciosos que los trazados por los grandes paradigmas de la criminología, realizando estudios científicos pragmáticos y concretos que, por su alto grado de calidad, puedan contribuir a la eficiencia de las instituciones públicas, mediante la adopción de estrategias policiales eficaces”.

Dentro de las estrategias policiales eficaces que menciona Bernal se encuentra la policía de proximidad, cuyas características identifican el modelo con una patrulla policial visible y cercana a la ciudadanía, comunicativa y accesible, formada en la resolución de los problemas que en mayor medida afectan a la comunidad, y transparente y abierta a rendir cuentas ante la sociedad (Friedman, 1992, citado por Blanco, 2011; Chinchilla, 1999).

1.1. Planteamiento del problema

Los delitos que mayor alarma social y miedo suscitan en la ciudadanía son aquellos que afectan a su patrimonio, principalmente, los producidos mediante el uso de la violencia o intimidación (Agustina y Reales, 2013; Soto Navarro, 2005). También las conductas delictivas relacionadas con el tráfico de drogas a pequeña escala originan inseguridad ciudadana como consecuencia de las molestias que el vecindario se ve obligado a soportar. Molestias derivadas del consumo de las sustancias prohibidas en los espacios públicos, de los conflictos surgidos entre traficantes y consumidores, así como de la degradación ambiental que ocasionan (Bernal, 2013; Summers, 2009).

1.2. Justificación de la investigación

Este informe toma como referencia una pequeña zona geográfica de Euskal Herria: el barrio de San Francisco de la ciudad de Bilbao, ubicado en el distrito de Ibaiondo. Barrio donde el Ayuntamiento ha implementado durante décadas un número considerable de políticas públicas prioritarias, transversales y multidisciplinares, con el fin de corregir sus necesidades criminógenas. Entre los actores que han participado en las distintas estrategias públicas se encuentra la Policía Municipal de Bilbao. Los vecinos de San Francisco constantemente han

reclamado su participación justificando la demanda en el alto índice delictivo que sufren y en la alarma social generada por las tipologías delictivas mencionadas en el punto anterior.

Por consiguiente, tomando como fuente la base de datos de la Policía Municipal de Bilbao, este trabajo analiza los índices delictivos de los tipos penales que generan mayor alarma social, compara los datos del distrito de Ibaiondo con el resto de distritos de la ciudad, comprueba si la demanda de mayor presencia policial de los vecinos de San Francisco se sustenta objetiva y cuantitativamente en la mayor tasa delictiva que soportan en relación al resto de barrios, y propone una estrategia policial de prevención que responde a los objetivos de la prevención situacional y a los propios del modelo policial de proximidad.

1.2.1. Objetivos generales y específicos

Guardando coherencia con la exposición anterior, los objetivos generales se enfocan en el aumento de la sensación de seguridad de la ciudadanía y en la reducción del miedo al delito (Medina, 2010; Varona, 2010; Vozmediano, San Juan y Vergara Iraeta, 2008). Consecuentemente, este trabajo busca cambiar la percepción negativa que los vecinos y comerciantes del barrio de San Francisco tienen sobre el servicio público de seguridad prestado por el Ayuntamiento².

Con relación a los objetivos específicos, el modelo policial de proximidad propuesto pretende aumentar la calidad de las interacciones entre la Policía Municipal y la comunidad; reducir el índice delictivo de los tipos penales que generan mayor alarma social; y, mejorar la imagen de la Policía Municipal y de la Administración Local.

² Vid. el Estudio de Percepción General de Satisfacción de la ciudadanía con los servicios y gestión municipal (febrero de 2017):

http://bilbao.net/cs/Satellite?c=BIO_Generico_FA&cid=1279163479841&language=es&pageid=3000038622&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Generico_FA%2FBIO_Generico

2. MARCO TEÓRICO

La Criminología Ambiental surge en la primera mitad del siglo XIX de la mano de Quetelet y Guerry y de sus estudios sobre la distribución de la criminalidad en Francia. Evoluciona en EEUU durante la segunda mitad del siglo XX gracias a los estudios geográficos de la delincuencia desarrollados por la Escuela de Chicago y al análisis de la planificación urbanística que en 1961 realiza Jane Jacobs en su obra “Muerte y vida de las grandes ciudades”, donde se destaca la importancia del control social informal en la prevención del crimen. Tesis criminológica defendida en 1973 por Oscar Newman en su obra “Espacio defendible” y posteriormente, en 1977, por Clarence R. Jeffery, creadora del concepto CPTED. En Europa adquiere protagonismo en el Reino Unido por medio de Ronald Clarke³. En este sentido, Brantingham y Brantingham (1991, p. 2), citados por Vozmediano y San Juan (2010, p. 35), definen la Criminología Ambiental del siguiente modo:

“La Criminología Ambiental plantea que los eventos delictivos deben entenderse como una confluencia de infractores, víctimas u objetivos del delito, y normativas legales, en escenarios específicos, ocurriendo en un momento y lugar concretos. Esto significa que un análisis completo del delito tiene cuatro dimensiones: la dimensión legal, la dimensión del infractor, la dimensión de la víctima/objetivo, y una dimensión espacio-temporal”.

Dentro del marco teórico de la Criminología Ambiental, este informe adopta la estrategia seguida por las teorías de la prevención situacional, cuyos postulados consideran al delincuente un ser racional y analizan las circunstancias que facilitan la oportunidad delictiva estudiando tanto el entorno urbano como las características de las potenciales víctimas y victimarios. Así, se toman como referencia tres teorías compatibles con la estrategia de prevención del modelo de

³ Desde 1979 hasta 1990 Director de la Unidad de Investigación y Planificación del Home Office (Ministerio del Interior Británico).

policía de proximidad: la teoría de la elección racional, la teoría de las actividades rutinarias y la teoría de los patrones delictivos.

2.1. Teoría de la elección racional

La teoría de la elección racional, formulada por Cornish y Clarke (1986), intenta comprender el proceso racional que realiza el delincuente cuando desea beneficiarse de una acción delictiva. Defiende que si este percibe un aumento del riesgo de ser detenido y castigado, incluso solo de ser detectado, comprenderá que los costes superan a los beneficios esperados y desistirá de la acción (Agustina y Reales, 2013; Summers, 2009). Ya Cesare Bonesana (1764), Marqués de Beccaria, jurista y economista, abogaba en su “Tratado de los delitos y de las penas” por la eficacia de las sanciones penales basada en el racionalismo. Proponía respetar el principio de proporcionalidad en la relación y dependencia que existe entre el delito y la pena, afirmando que:

“...más fuertes deben ser los motivos que retraigan los hombres de los delitos, a medida que son contrarios al bien público, y a medida de los estímulos que los inducen a cometerlos”; “si se destina una pena igual a dos delitos que ofendan desigualmente la sociedad, los hombres no encontrarán un estorbo muy fuerte para cometer el mayor, cuando hallen en él unida mayor ventaja”⁴.

Según la teoría de la elección racional, el delito es fruto de una acción intencionada. Tal y como afirma Soto Urpina (2017), en el proceso de decisión participan múltiples variables que pueden ser clasificadas en tres grupos: los antecedentes del individuo (personalidad, socialización primaria, etc.); las circunstancias cotidianas de la vida (interacciones diarias, socialización secundaria, etc.); y, las variables situacionales, personales y sociales que determinan la decisión final de cometer la acción delictiva.

⁴ Citas extraídas de Beccaria, C. (1764, p. 25 y 27). *Tratado de los delitos y de las penas*. Madrid: Universidad Carlos III. Recuperado a partir de http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/20199/tratado_beccaria_hd32_2015.pdf?sequence=1

2.2. Teoría de las actividades rutinarias

Teoría formulada por Cohen y Felson (1979). Los autores señalan que para que se cometa un delito es necesario que converjan en tiempo y espacio tres elementos imprescindibles: la presencia de un ofensor motivado, la presencia de una víctima u objeto apropiado y la ausencia de vigilancia capaz de prevenir o hacer fracasar la acción del ofensor. “La ocasión hace al ladrón” (Felson y Clarke, 1998).

Este enfoque teórico defiende que en la sociedad postindustrial han aumentado las oportunidades para la comisión delictiva. Los contextos urbanos de las grandes ciudades y las rutinas de los individuos que en ellas viven (múltiples y largos desplazamientos por motivos laborales, largos periodos fuera del domicilio, porte de objetos personales valiosos, etc.) favorecen la oportunidad para cometer delitos. Fernández Ramírez (2008) afirma que “el delincuente toma sus decisiones porque hace un cálculo de las oportunidades que el escenario le ofrece y los riesgos que le presenta. El delito es viable porque no hay vigilancia (...)”. En este sentido, conocer cómo se relacionan las personas con el ambiente permite implementar acciones que influyan en el proceso de toma de decisiones delictivas (Campoy y Summers, 2015) y evitar que confluyan en tiempo y espacio los tres elementos en los que se basa la teoría.

2.3. Teoría de los patrones delictivos

Teoría formulada por Brantingham y Brantingham (1984). Estudia los aspectos, elementos y factores geoespaciales de la configuración del lugar en el que se comete el delito, así como los patrones de actividad de las víctimas y de los ofensores. Según sus postulados, los victimarios cometen las infracciones penales cerca de sus residencias o en las zonas de tránsito de sus rutas diarias que coinciden con las de las potenciales víctimas. La teoría denomina “nodos” a los destinos diarios del delincuente como, por ejemplo, los destinos relacionados con su centro educativo, laboral o con su zona de ocio. Igualmente, denomina “senderos” a las rutas o trayectorias utilizadas por víctimas e infractores para desplazarse hasta los “nodos”. La delincuencia acontece cuando las víctimas u

objetos apropiados se presentan en los “nodos” usados por los delincuentes o durante su viaje por los “senderos”. La teoría también destaca la importancia de las fronteras físicas o sociales que existen entre los lugares de tránsito del delincuente y el resto de las zonas que configuran el espacio: los “edges”. Considera que son zonas susceptibles de comisión delictiva cuando en ellas confluyen los tres elementos que conforman la teoría de las actividades rutinarias: ofensor, víctima y ausencia de vigilancia.

3. HIPÓTESIS DE INTERVENCIÓN

Los actores que participan en el problema investigado son la ciudadanía, los potenciales delincuentes y la policía (representante de la Administración Municipal). La Tabla 1 muestra las variables estimadas para dar respuesta pública a las necesidades criminógenas del barrio de San Francisco.

Tabla 1. Variables consideradas en la formulación de las hipótesis.

VARIABLES DEPENDIENTES	<ul style="list-style-type: none"> - Miedo al delito; - Sensación de (in)seguridad; - Confianza en la Policía Municipal y en la Administración Local.
VARIABLE INDEPENDIENTE	<ul style="list-style-type: none"> - Patrulla policial basada en el modelo de policía de proximidad.

Fuente. Elaboración propia.

3.1. Formulación de las hipótesis

Implementando el modelo de policía de proximidad se espera reducir los índices del miedo al delito y de la sensación de (in)seguridad, así como aumentar la confianza en la Policía Municipal y en la Administración Local (Medina, 2003; Rabot, 2004; Vidales, 2012; Requena, 2013). Por tanto, se formulan tres hipótesis de naturaleza explicativa (recogidas en la Tabla 2) que reflexionan sobre los principales elementos facilitadores de la oportunidad delictiva considerados en el marco teórico que da cuerpo a este trabajo.

Tabla 2. Hipótesis de intervención.

Hipótesis 1	“La presencia policial en los <i>puntos calientes</i> y una información correcta sobre buenas prácticas en seguridad ciudadana a las potenciales víctimas, conseguirá que el delincuente racional perciba un aumento del riesgo de ser detectado y que desista de la comisión delictiva”.
Hipótesis 2	“Incrementar la presencia policial en los espacios y momentos reclamados por la comunidad contribuirá a reducir el miedo al delito y a aumentar la sensación de seguridad”.
Hipótesis 3	“Una patrulla policial cercana, abierta y sensible con las necesidades y requerimientos de la ciudadanía ayudará a mejorar la imagen de la policía y de la Administración Municipal”.

Fuente. Elaboración propia.

4. METODOLOGÍA

La metodología de este informe se ha sustentado, primeramente, en la revisión documental y bibliográfica del estado actual y precedente de la cuestión. Principalmente se ha revisado la literatura científica reciente sobre Criminología Ambiental y prevención situacional. Del mismo modo, se ha revisado bibliografía sobre los efectos positivos del modelo de policía de proximidad, así como los estudios, proyectos, planes y programas realizados o encargados por el Ayuntamiento de Bilbao para conocer los niveles de miedo al delito de la población del barrio de San Francisco y su satisfacción con el servicio público de seguridad prestado por la Policía Municipal.

En segundo lugar, se han empleado técnicas cuantitativas en el estudio de la comisión delictiva denunciada, y de los tipos penales seleccionados, para conocer los índices delictivos de la ciudad de Bilbao, de sus distritos y barrios.

4.1. Datos y fuentes de información

Los principales motores de búsqueda utilizados para localizar la literatura científica y los recursos bibliográficos han sido Google Scholar; Scientific Electronic Library Online (SciELO); Dialnet; y Bilbao.eus (página web oficial del Ayuntamiento de Bilbao). Las imágenes que ilustran este informe se han obtenido mediante la herramienta informática Google Earth. Los datos

estadísticos policiales se han obtenido por medio de la herramienta BilboPolBerria de la Policía Municipal de Bilbao.

5. DIAGNOSIS

El Anexo I ilustra sobre el nacimiento y desarrollo de la ciudad de Bilbao y sobre el distrito de Ibaiondo, área geográfica administrativa donde se ubica el barrio de San Francisco. Igualmente, informa sobre la Policía Municipal de Bilbao y sobre La Comisaría de La Cantera que acoge la Inspección de Ibaiondo, cuyo ámbito jurisdiccional incluye el barrio de San Francisco.

5.1. Intervención y gestión pública precedente

La calidad de vida de la ciudadanía está relacionada con la sensación de seguridad que el entorno le transmite para ejercitar libremente sus derechos y libertades (Medina, 2003, 2010; San Juan, Vergara Iraeta y Germán, 2005). Ciertos factores sociales, como la presencia de la droga y la delincuencia en el espacio público, juegan un papel relevante en la percepción de seguridad. Bajo esta premisa, para dar respuesta a las necesidades del barrio de San Francisco, de regenerarlo y mejorar sustancialmente la calidad de vida de sus habitantes, el Ayuntamiento bilbaíno inició en los años 90 una serie de planes y proyectos multidisciplinarios sin precedente en otros distritos de la ciudad (vid. Tabla 3).

Tabla 3. Políticas públicas implementadas en el barrio de San Francisco.

“Proyecto Urbano Puerta Abierta: Bilbao La Vieja”. Fecha: 1993-1997	
Objetivos generales:	El impulso del empleo, la rehabilitación física del barrio y su conexión geográfica y social con el resto de la ciudad.
Seguridad ciudadana:	El 4 de diciembre de 1996 se inauguró en el barrio la Comisaría de La Cantera de la Policía Municipal con el compromiso político de proporcionar un mayor acercamiento del servicio al ciudadano y luchar contra la delincuencia ⁵ , especialmente contra el tráfico de drogas.
Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior del Área de Bilbao La Vieja. Fecha: junio de 1994-1999	

⁵ Vid. pág. 16:

https://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/doc/1_proyecto_puerta_abierta_1994_1998.pdf

Objetivos generales:	La restauración, protección, conservación y mejora sustancial del tejido urbano. La mejora de las condiciones de vida de los habitantes, tanto dentro de sus viviendas, como en los espacios públicos.
Seguridad ciudadana:	Se mencionaba la necesidad de luchar contra la marginalidad, la droga y la delincuencia ⁶ .
Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala. Fecha: 2000-2004	
Objetivos generales:	La mejora social, la promoción del empleo y de la actividad económica, la transformación del entorno urbano y la convivencia ciudadana.
Seguridad ciudadana:	Se daba especial protagonismo a la Policía Municipal para mantener un clima óptimo de convivencia ciudadana y para perseguir los delitos que generaban alarma social, principalmente el tráfico de drogas.
Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala. Fecha: 2005-2009	
Objetivos generales:	La transformación del entorno urbano iniciada por los planes anteriores, la normalización de la convivencia, la mejora de los servicios e infraestructuras públicas y paliar la exclusión social.
Seguridad ciudadana:	Pretendía lograr un incremento progresivo de la seguridad del barrio, atenuar la imagen percibida de inseguridad por el resto de la ciudad ⁷ , la tolerancia cero en las infracciones administrativas y la mejora de la coordinación policial.
Posteriormente, el informe de <u>Evaluación del Plan Especial (2010)</u> citaba la necesidad de mejorar la sensación de inseguridad de los vecinos e incluía la actuación policial en el Área de Mejora del eje Calidad de Vida. Denunciaba que la policía conocía dónde estaban los focos problemáticos en el barrio, pero que no intervenía con rigor. La ciudadanía consideraba que no existía un modelo de policía de proximidad, solicitaba su implantación y una mayor coordinación entre los cuerpos policiales ⁸ .	
Plan Global Comunitario de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala. Fecha: 2012-2016	
Objetivos generales:	La dinamización de las comunidades de vecinos, el fomento del civismo y la mejora de las relaciones ciudadanas. Se crea el Equipo de Gestión de Conflictos para atender las necesidades de la ciudadanía.
Seguridad ciudadana:	Refería la necesidad de mejorar la percepción de seguridad. Denunciaba la delincuencia existente, el clima de inseguridad y la permisividad policial. Destacaba el alto índice de delincuencia patrimonial y la consecuente percepción de miedo e inseguridad. Los vecinos continuaban solicitando habilitar la policía de proximidad ⁹ .

Fuente. Página web oficial del Ayuntamiento de Bilbao ([Bilbao.eus](http://bilbao.eus)).
Elaboración propia.

Recientemente, el Estudio de Percepción General de la Satisfacción de la Ciudadanía con los Servicios y Gestión Municipal, realizado por Ikerfel (febrero

⁶ Vid. pág. 49: <http://bilbao.net/websurbisa/planes/perri.pdf>

⁷ Vid. pág. 71: https://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/doc/3_1_plan_especial_2005_2009.pdf

⁸ Vid. págs. 127, 131 y 134:

https://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/doc/3_2_evaluacion_plan_especial_2005_2009.pdf

⁹ Vid. págs. 148 y 228: <https://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/pdf/plan-de-accion-plan-comunitario-bilbao-la-vieja-san-francisco-y-zabala.pdf>

2017), ha revelado que la seguridad ciudadana se mantiene entre los problemas prioritarios de la ciudadanía, desplazada del primer puesto por el desempleo¹⁰.

5.2. Intervención policial precedente

Se ha solicitado información al Suboficial Subjefe de la Inspección de Ibaiondo sobre las estrategias de seguridad ciudadana implementadas por la Policía Municipal de Bilbao en el barrio de San Francisco durante el desarrollo de las políticas públicas recogidas en la Tabla 3. La respuesta ha sido que no consta registro fehaciente sobre ningún dispositivo policial implementado durante el periodo de tiempo que el Proyecto Urbano “Puerta Abierta: Bilbao La Vieja” estuvo en vigor. Se debe tener en cuenta que este primer proyecto se desplegó entre los años 1993-1997 y que la Comisaría de La Cantera no fue inaugurada hasta diciembre de 1996. No obstante, se tiene conocimiento de que en los tres turnos de trabajo se destinaban patrullas uniformadas con base en la antigua Comisaría Central de Garellano, ubicada en el distrito de Abando, aunque sin un plan de trabajo dirigido. La cronología de los dispositivos que se tiene constancia documentada figura en la Tabla 4.

Tabla 4. Dispositivos policiales implementados en el barrio de San Francisco.

“Dispositivo de Prevención de la Seguridad Ciudadana. Zona de San Francisco”. NEU: 22.156/05.	
Entró en vigor junto al Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala (2005-2009). Se mantuvo sin cambios hasta el inicio del Plan Global Comunitario de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala (2012-2016).	
Praxis policial:	Se asignaba a la totalidad del espacio geográfico del barrio de San Francisco tres patrullas uniformadas durante los tres turnos de trabajo. El dispositivo tenía una duración diaria de diecisiete horas (desde las 08:00h. de la mañana hasta la 01:00h de la madrugada).
Resultados obtenidos:	El Informe de Evaluación del Plan Especial (2010), que revisó las actuaciones practicadas durante los cinco años que estuvo vigente el Plan Especial (2005-2009), mencionaba reiteradamente la necesidad de mejorar la sensación de seguridad de los vecinos y denunciaba la laxitud y permisividad policial con las infracciones a normas que

¹⁰ Vid. pág. 37 y ss.:

http://bilbao.net/cs/Satellite?c=BIO_Generico_FA&cid=1279163479841&language=es&pageid=3000038622&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Generico_FA%2FBIO_Generico

	<p>mermaban su calidad de vida¹¹, la inexistencia de un modelo de policía de proximidad y la descoordinación policial¹². Por tanto, se evidencia un fracaso en el servicio público de seguridad prestado.</p>
<p>Dispositivo de Prevención de la Seguridad Ciudadana. Zona de San Francisco”. NEU: 22.156/05 (Modificado en diciembre de 2011).</p>	
<p>La Subdirección Operativa de la Policía Municipal modificó el dispositivo sin cambiar su denominación ni su NEU. Estuvo en vigor once meses (diciembre de 2011-noviembre de 2012). La modificación se justificó, precisamente, en las “numerosas quejas realizadas por vecinos y movimientos ciudadanos del entorno de la zona de San Francisco como consecuencia de la percepción de inseguridad, de los problemas de convivencia y menudeo de tráfico de drogas (...)”¹³. Además, se coordinó la actuación de la Policía Municipal con la Ertzaintza y se zonificó el barrio en seis zonas, asignándose tres de ellas a la Ertzaintza y tres a la Policía Municipal.</p>	
Praxis policial:	<p>Se asignaban tres patrullas, una por cada zona de vigilancia. De lunes a viernes se regularon los horarios de los turnos de trabajo del siguiente modo: turno de mañana entre las 10:00h. y las 14:00h.; turno de tarde entre las 14:00h. y las 22:00h.; turno de noche entre las 22:00h. y las 02:00h. (las 03:00h. los jueves y los viernes). Puntualmente, se asignaban agentes no uniformados adscritos a la Unidad de Servicios Especiales¹⁴.</p>
Resultados obtenidos:	<p>No se apreció cambio en las demandas ciudadanas. La Memoria del Plan Comunitario (abril 2014) reconocía la necesidad de adaptar el dispositivo a la problemática cambiante del territorio¹⁵.</p>
<p>“Vigilancia Especial de Seguridad Ciudadana para la zona de San Francisco, García Salazar, plaza Dr. Fleming y alrededores”. NEU: 69.880/12.</p>	
<p>El 13 de noviembre de 2012, coincidiendo con la implementación y desarrollo del Plan Comunitario de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala (2012-2016), el dispositivo fue modificado de nuevo. Se cambió su denominación, se le asignó una nueva referencia (NEU) y estuvo vigente sin cambios hasta el 18 de enero de 2016 (tres años).</p>	
Praxis policial:	<p>Entre las modificaciones operativas más relevantes destacaban la omisión de mención alguna sobre la actuación conjunta o coordinación con la Ertzaintza; la posible consulta a la Policía Nacional sobre aquellos extranjeros identificados que estuvieran en situación irregular con orden de expulsión del territorio español; y, la zonificación del operativo (se establecieron cuatro zonas geográficas). Se informaba sobre la necesidad de potenciar la visibilidad de los agentes uniformados “para intentar aumentar razonablemente, además de la seguridad activa de cara al conjunto de la ciudadanía, la percepción de presencia policial (...)”¹⁶.</p>
Resultados obtenidos:	<p>Tal y como recoge el Estudio de Percepción de la ciudadanía realizado por el Ayuntamiento de Bilbao (Ejes 2012-2015)¹⁷, el barrio de San</p>

¹¹ Vid. págs. 88, 93 y 124 de la Evaluación del Plan Especial (2010): https://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/doc/3_2_evaluacion_plan_especial_2005_2009.pdf

¹² Vid. págs. 124, 128 y 131 de la Evaluación del Plan Especial (2010).

¹³ Cita extraída del Expediente que recogía el Dispositivo.

¹⁴ Esta denominación englobaba a la Unidad de Delitos Contra el Patrimonio y el Orden Socioeconómico y a la Unidad de Delitos Contra las Personas.

¹⁵ Vid. pág. 18: <https://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/doc/memoria2013.pdf>

¹⁶ Cita extraída del expediente que contenía el dispositivo.

¹⁷ Vid. págs. 22, 276, 277 y 488:

	Francisco continuaba considerándose lo peor de la ciudad y destacaba por su inseguridad ciudadana. Por tanto, se aprecia un fracaso en el servicio público de seguridad prestado.
“Vigilancia Especial de Seguridad Ciudadana para la zona de San Francisco, García Salazar, plaza Dr. Fleming y aledaños”. NEU: 69.880/12 (Modificado en enero de 2016).	
El 18 de enero de 2016, la Subdirección Operativa de la Policía Municipal realizó nuevos cambios en el dispositivo coincidiendo con la fase final del Plan Comunitario de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala (2012-2016) y, especialmente, con el nivel 4 de Alerta por riesgo de atentado yihadista. Se anuló el dispositivo en el turno de mañana y una nueva zonificación geográfica convirtió las cuatro zonas de patrulla en dos más amplias. En la actualidad este dispositivo continúa vigente.	
Praxis policial:	Ante la posibilidad de sufrir un atentado yihadista, en cada una de las dos zonas de vigilancia debían patrullar dos unidades (cuatro agentes en total) con control visual respectivo. Podían patrullar por la misma acera o por ambas, pero siempre manteniendo la distancia que garantizara una mínima seguridad en las intervenciones no previstas. Debían darse apoyo mutuo, independientemente de la percepción subjetiva de seguridad de los agentes.
Resultados obtenidos:	Faltan estudios recientes que permitan valorar la eficacia del dispositivo actual. Sin embargo, el Estudio de Percepción General de Satisfacción de la ciudadanía con los Servicios y Gestión Municipal, realizado por Ikerfel (febrero de 2017), afirma que la satisfacción de la población del distrito de Ibaiondo con la presencia de la Policía Municipal en sus barrios se mantiene en la media en relación al resto de distritos de la ciudad ¹⁸ , que carecen de dispositivos policiales especiales de seguridad.

Fuente. Inspección de Ibaiondo de la Policía Municipal de Bilbao.
Elaboración propia.

La Tabla 5 muestra las hipótesis formuladas y los resultados obtenidos mediante los dispositivos policiales.

Tabla 5. Resultados obtenidos mediante los dispositivos policiales.

Hipótesis 1	“La presencia policial en los <i>puntos calientes</i> (...) conseguirá que el delincuente racional perciba un aumento del riesgo de ser detectado y que desista de la comisión delictiva”.
Resultados:	La hipótesis 1 no ha sido validada. El análisis de la comisión delictiva denunciada (recogido en el apartado 5.4. de este informe) acredita que los dispositivos no han logrado reducir los índices delictivos de las tipologías que generan mayor alarma social. Todo lo contrario, se ha constatado un notable aumento.

https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Generico_FA&cid=1279119919122&language=es&pageid=3000038622&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Generico_FA%2FBIO_generico

¹⁸ Vid. pág. 136:

http://bilbao.net/cs/Satellite?c=BIO_Generico_FA&cid=1279163479841&language=es&pageid=3000038622&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Generico_FA%2FBIO_Generico

Hipótesis 2	“Incrementar la presencia policial en los espacios y momentos reclamados por la comunidad contribuirá a reducir el miedo al delito y a aumentar la sensación de seguridad”.
Resultados:	La hipótesis 2 no ha sido validada. Los documentos analizados en el apartado 5.1. sobre la intervención pública precedente acreditan que los dispositivos no han logrado reducir el miedo al delito de la comunidad.
Hipótesis 3	“Una patrulla policial cercana, abierta y sensible con las necesidades y requerimientos de la ciudadanía ayudará a mejorar la imagen de la policía y de la Administración Municipal”.
Resultados:	La hipótesis 3 no ha sido validada. Los documentos analizados en el apartado 5.1. sobre la intervención pública precedente, así como las encuestas y estudios de percepción general de satisfacción vecinal, informan sobre la imagen negativa de la policía y de la Administración Local.

Fuente. Elaboración propia.

Los dispositivos policiales implementados hasta el momento en el barrio de San Francisco no han servido para validar ninguna de las hipótesis formuladas en este informe. Por tanto, no sirven para cumplir los objetivos en él establecidos. A tenor de lo expuesto, la praxis policial desarrollada por la Policía Municipal en el barrio de San Francisco no puede ser considerada un modelo de policía de proximidad y evidencia la necesidad de implementar cambios para poder cumplir los objetivos planteados.

5.3. Elección de los tipos delictivos

En la Tabla 6 se muestran las diez tipologías delictivas que se han seleccionado por ejercer notable influencia en los niveles de miedo al delito y sensación de (in)seguridad de la ciudadanía (Agustina y Reales, 2013; Soto Navarro, 2005).

Tabla 6. Tipos delictivos seleccionados.

Delitos contra las personas	- Lesiones (artículo 147 CP y ss.).
Delitos contra el patrimonio	- Hurto (artículos 234 a 236 CP). - Daños intencionados (artículo 263 CP). - Robo/hurto de uso de vehículos (artículo 244 CP). - Delitos regulados en los artículos 237 a 242 CP: - Robo con violencia/intimidación en las personas; - Robo en domicilio; - Robo en establecimiento comercial; - Robo de vehículo.

Delitos contra la seguridad colectiva	<ul style="list-style-type: none"> - Contra la salud pública: <ul style="list-style-type: none"> - Tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas (artículos 368 CP y ss.). - Contra la seguridad vial (artículos 379 CP y ss.).
--	---

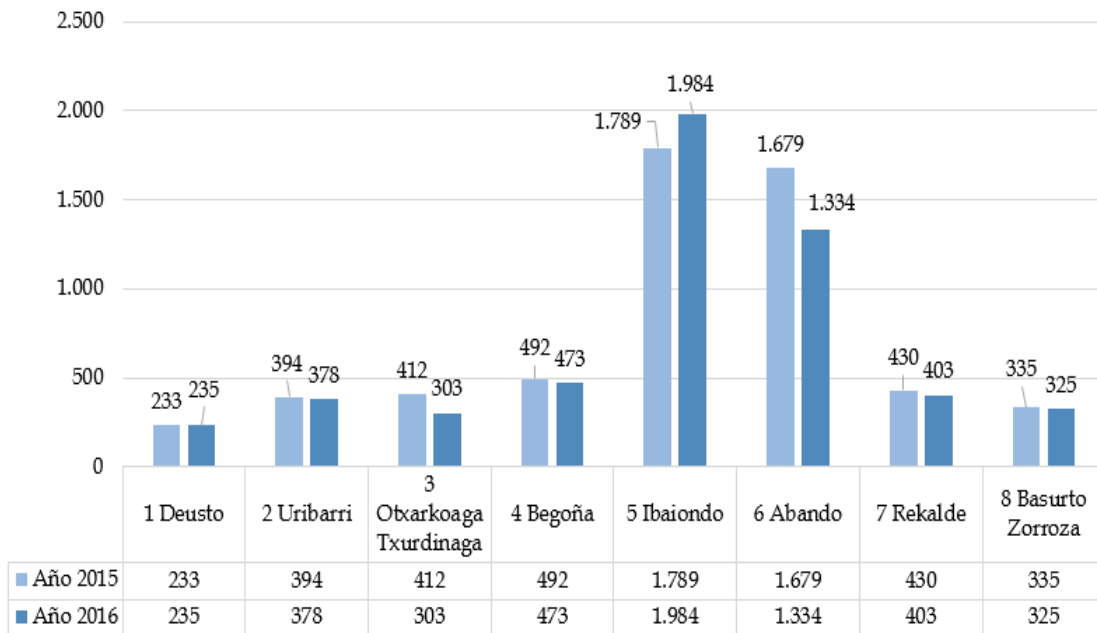
Fuente. L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Elaboración propia.

5.4. Análisis de la comisión delictiva denunciada

Para conocer la realidad en la que se desea intervenir se ha solicitado al Suboficial Subjefe de la Inspección de Procesos y Auditoría Policial de la Policía Municipal de Bilbao (en adelante IPAP) información sobre la comisión delictiva denunciada durante los años 2015 y 2016 tanto en la Policía Municipal como en la Ertzaintza. En detalle, se ha solicitado el número total de delitos denunciados en Bilbao y su distribución delictiva por distritos administrativos; el número total de denuncias en el distrito de Ibaiondo de los diez tipos delictivos seleccionados, su distribución delictiva en los barrios que conforman el distrito, y su distribución temporal en franjas horarias de una hora. La IPAP ha informado que la Ertzaintza suele recibir un volumen anual de denuncias tres veces superior al de la Policía Municipal, no obstante, para la confección de la Memoria anual que recoge la estadística delictiva de la ciudad no aporta detalle de la comisión delictiva por barrios y franjas horarias. También ha informado que la base de datos de la Policía Municipal es eficiente en el aporte de datos sobre franjas horarias amplias, como los turnos de trabajo de ocho horas, pero no en la obtención del detalle de rangos temporales más reducidos. Por consiguiente, ante la imposibilidad de justificar empíricamente la implantación de un modelo de seguridad basado en la policía de proximidad con datos rigurosos y detallados de la comisión delictiva, se ha estimado conveniente adecuar el análisis a la calidad y detalle de los datos disponibles (Campoy, Chelini y Soto Urpina, 2016). Así, los únicos datos considerados en este informe son los que constan en los archivos de la Policía Municipal.

Durante los años 2015 y 2016 la Policía Municipal de Bilbao recibió, respectivamente, 5.764 y 5.435 denuncias por hechos delictivos. Su distribución en los ocho distritos administrativos de la ciudad se muestra en la Tabla 7.

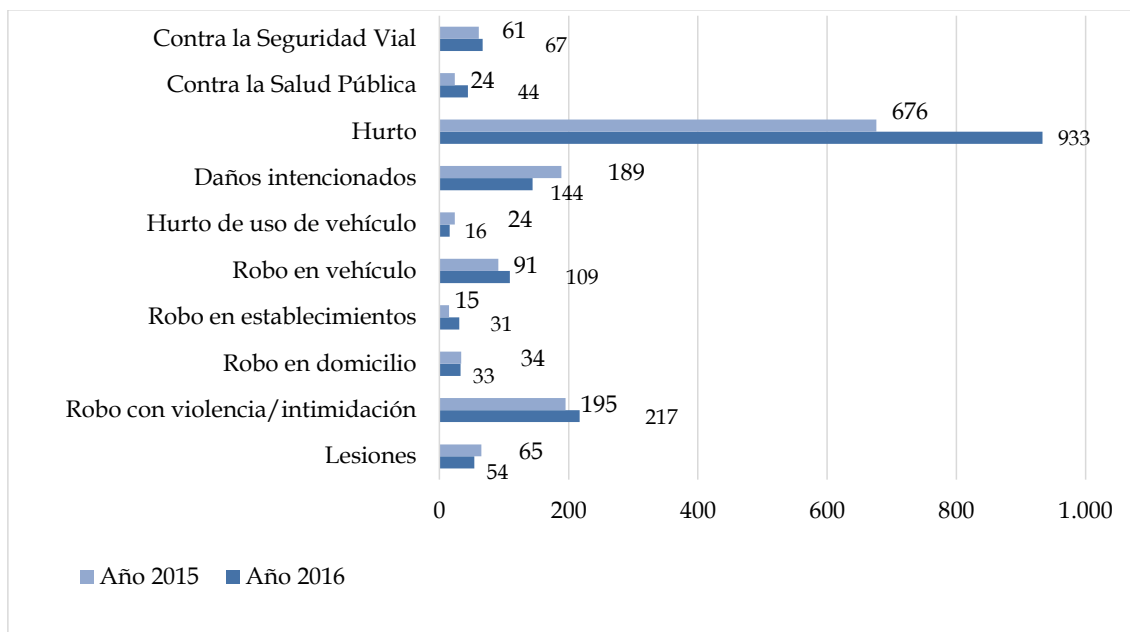
Tabla 7. Número total de delitos denunciados en la Policía Municipal de Bilbao. Distribución por distritos (años 2015 y 2016).



Fuente. IPAP. Elaboración propia.

Los datos revelan que el distrito de Ibaiondo soporta la mayor criminalidad de la ciudad. En el año 2015 registró el 31% del total de los delitos denunciados. En el año 2016 fue el único distrito donde la delincuencia aumentó notablemente (alcanzó el 36%). La Tabla 8 muestra la evolución de los delitos seleccionados.

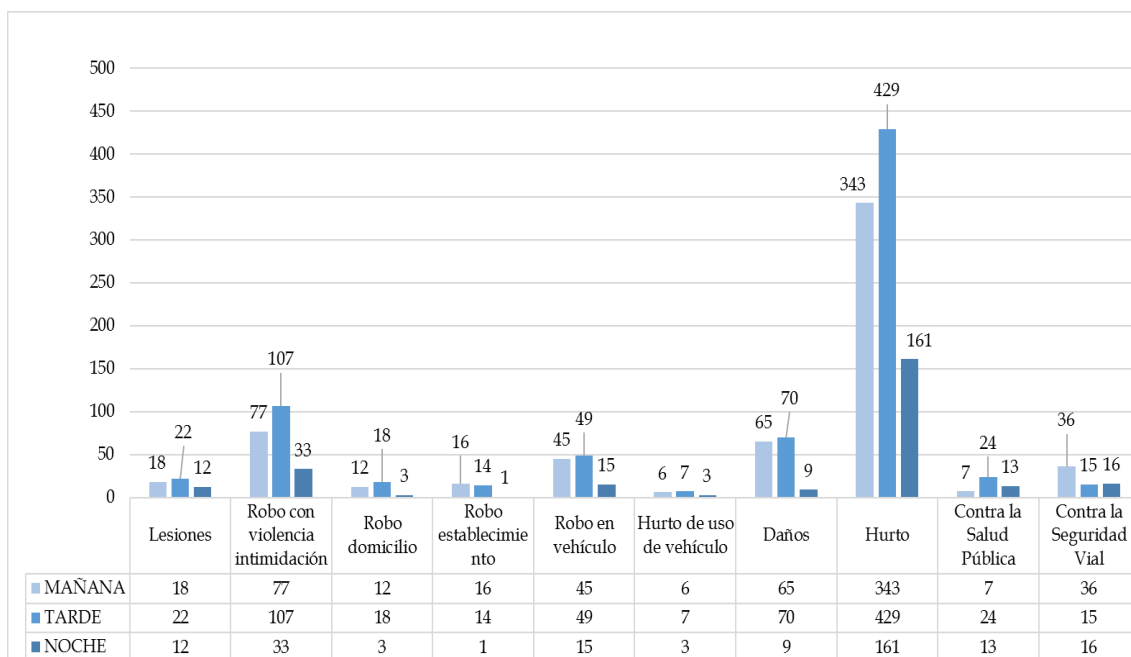
Tabla 8. Comisión delictiva seleccionada. Distrito de Ibaiondo (2015 y 2016).



Fuente. IPAP. Elaboración propia.

La Tabla 8 refleja una comisión delictiva homogénea durante los dos ejercicios y evidencia el protagonismo de los delitos de hurto y de robo con violencia e intimidación. En el año 2015, del total de la delincuencia denunciada en el distrito de Ibaiondo el hurto representó el 37% (676 denuncias) y el robo con violencia e intimidación el 10% (195 denuncias). En el año 2016 el hurto aumentó 12 puntos, representó el 49% (933 denuncias). El robo con violencia e intimidación se mantuvo en el 10%, aunque se denunciaron 22 delitos más (217 denuncias). Por tanto, a partir de este momento se consideran únicamente los datos del año 2016. Asimismo, para conocer la distribución espacio-temporal de la comisión delictiva seleccionada se establecen tres franjas temporales coincidentes con los horarios de los tres turnos de trabajo de la Policía Municipal: el turno de mañana de 06:00 a 13:59 horas; el turno de tarde de 14:00 a 21:59 horas; y, el turno de noche de 22:00 a 05:59 horas. La distribución espacio-temporal se muestra en la Tabla 9.

Tabla 9. Distribución por turnos de trabajo. Distrito de Ibaiondo (año 2016).



Fuente. IPAP. Elaboración propia.

La Tabla 9 continúa reflejando el protagonismo de los delitos de hurto y de robo con violencia e intimidación en las tres franjas horarias establecidas. Dos tipos delictivos que inciden directamente en la esfera privada de la víctima y que afectan a su integridad física y mental cuando el apoderamiento de su propiedad

se realiza por medio de actos intimidantes o violentos. También son los delitos que mayor alarma social originan en la ciudadanía y, por ende, los que conllevan mayor demanda de seguridad (Soto Navarro, 2005). Por consiguiente, a partir de este momento se seleccionan los delitos de hurto y de robo con violencia e intimidación para continuar con el análisis de los datos.

Justificar la implantación del modelo de policía de proximidad en el barrio de San Francisco, y no en otro barrio del distrito de Ibaiondo, conlleva analizar la comisión delictiva denunciada de los dos delitos seleccionados en los diez barrios que conforman el distrito. El espacio temporal elegido para el análisis es el periodo de tiempo comprendido en un mes natural y el mes elegido es octubre¹⁹ de 2016. Mes que puede representar el término medio de la comisión delictiva denunciada en el distrito de Ibaiondo por no acoger la celebración de eventos relevantes que podrían condicionarla al alza. Las Tablas 10 y 11 muestran, respectivamente, el número mensual de denuncias de los delitos de hurto y de robo con violencia e intimidación presentadas en el año 2016.

Tabla 10. Distribución del delito de hurto (año 2016).

2016.01	2016.02	2016.03	2016.04	2016.05	2016.06	2016.07	2016.08	2016.09	2016.10	2016.11	2016.12
71	74	72	66	82	59	35	215	57	53	69	80
71	74	72	66	82	59	35	215	57	53	69	80

Fuente y elaboración. IPAP.

Tabla 11. Distribución del delito de robo violencia e intimidación (año 2016).

2016.01	2016.02	2016.03	2016.04	2016.05	2016.06	2016.07	2016.08	2016.09	2016.10	2016.11	2016.12
10	20	15	16	12	7	22	32	17	24	24	27
10	20	15	16	12	7	22	32	17	24	24	27

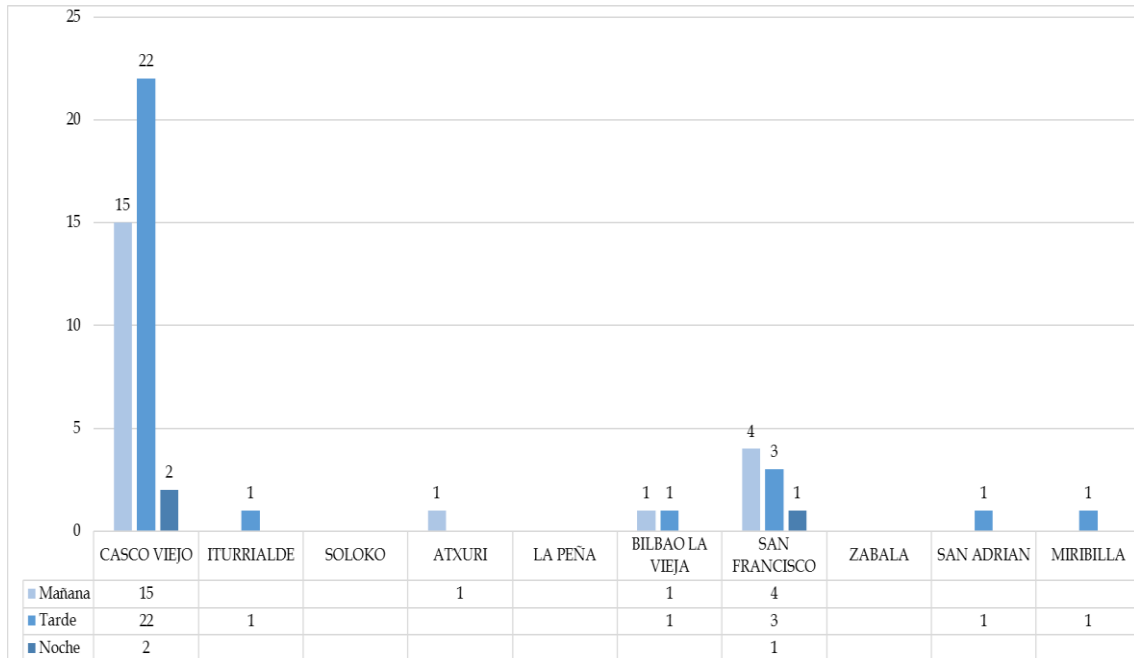
Fuente y elaboración. IPAP.

A continuación, las Tablas 12 y 13 muestran, respectivamente, la distribución espacio-temporal (por barrios y turnos de trabajo) de los 53 hurtos y 24 robos con

¹⁹ Se han descartado los meses de diciembre y enero por celebrarse en ellos las fiestas de Navidad, el mes de febrero por celebrar los Carnavales, el de abril por acoger la Semana Santa, el mes de julio por celebrar el festival BBK Live, y agosto por acoger las fiestas de la Semana Grande bilbaína (Aste Nagusia).

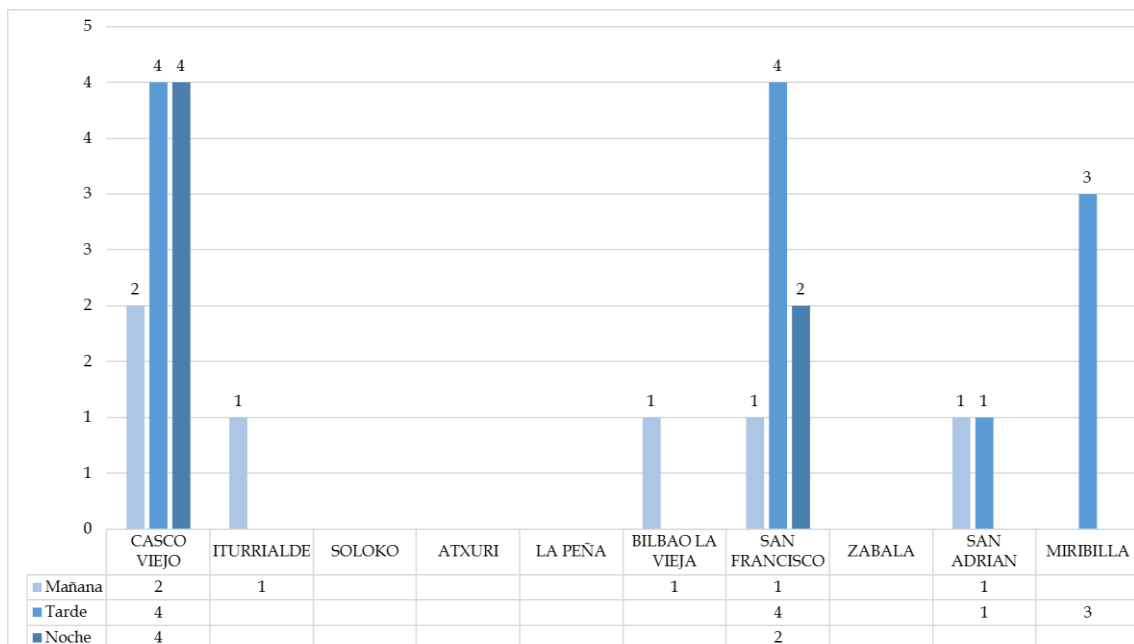
violencia e intimidación denunciados en el mes de octubre de 2016 en el distrito de Ibaiondo.

Tabla 12. Delito de hurto (octubre de 2016).



Fuente. IPAP. Elaboración propia.

Tabla 13. Delito de robo con violencia e intimidación (octubre de 2016).



Fuente. IPAP. Elaboración propia.

Se aprecia en la distribución espacial de los datos que en sendos tipos delictivos destaca el barrio del Casco Viejo sobre los demás, principalmente en el delito de hurto. Sin embargo, hay que tener en cuenta que se trata del núcleo peatonal y comercial de Bilbao, con más de medio millar de establecimientos de todo tipo ubicados en un área de 0,52 km². En este sentido, la ausencia de una demanda ciudadana de seguridad similar a la del barrio de San Francisco podría explicarse en la ausente sensación de inseguridad de la población residente. Las víctimas de los hurtos denunciados en el barrio del Casco Viejo suelen ser personas jurídicas (los comercios) o personas físicas visitantes (clientes y turistas). Es decir, la comisión delictiva no suele afectar a los intereses de los vecinos residentes en el barrio. Además, está constatado que no existe correlación directa entre la tasa real de delincuencia y la percepción del fenómeno criminal (Díez Ripollés, García España, Pérez Jiménez, Benítez y Cerezo, 2010; Vozmediano y San Juan, 2006); y que la configuración urbanística y los elementos del entorno influyen también en la forma en que se interpreta la realidad social (García García y Ávila, 2014; Vozmediano y otros, 2008). En cualquier caso, el resultado del análisis de los datos aportados por la IPAP evidencia objetiva y cuantitativamente la mayor criminalidad del distrito de Ibaiondo con relación al resto de distritos de la ciudad. También que en el distrito de Ibaiondo, con la excepción del Casco Viejo por los motivos expuestos, la ciudadanía del barrio de San Francisco sufre en mayor medida la comisión de los delitos más graves que directamente inciden en la percepción de seguridad.

6. POLICÍA COMUNITARIA

Definición y concepto

La policía comunitaria surge en la década de los 60 en los Estados Unidos como respuesta al modelo de policía tradicional incapacitado para ofrecer un servicio de calidad a las minorías sociales. En la década de los 80 llega a Europa de la mano de Ronald Clarke²⁰, si bien, no se debe olvidar que los principios

²⁰ Vid. nota 3.

ideológicos de la policía comunitaria se sustentan en el ideario ético-policial que ya en 1829 desarrolló Robert Peel cuando creó la policía metropolitana de Londres²¹. Trojanowicz y Bucqueroux (1998) definen la policía comunitaria como “un estilo que permite el contacto cara a cara con la ciudadanía cada día en el mismo espacio geográfico”. Clarke y Eck (2008, p. 319) aportan otra definición de su concepto:

“La policía comunitaria procura solucionar la delincuencia y la alteración del orden social mediante servicios de policía que incorporan aspectos del tradicional endurecimiento de la ley, así como de prevención, delito especializado, compromisos y alianzas comunitarias”.

En sociedades plurales y misceláneas como la del barrio de San Francisco la policía comunitaria abre y amplía el marco de valores para atender correctamente la diversidad social. La policía se acerca a la comunidad y esta apoya la labor policial. La calidad del servicio prestado aumenta porque este concepto policial, además de considerar la delincuencia, incorpora otros factores como, por ejemplo, el sentimiento de victimización, el miedo al delito, la calidad de vida de la ciudadanía y la cohesión y solidaridad social (Chinchilla, 1999). La policía comunitaria se estructura en torno a prioridades claras y determinadas en procesos consultivos a la ciudadanía, descentraliza el servicio policial y establece asociaciones con el objetivo de prevenir y solucionar los actos antisociales que merman su calidad de vida (Brodeur, 2001).

6.1. Policía de proximidad. Definición y concepto

El concepto de policía de proximidad está estrechamente ligado al de policía comunitaria. Uno de los matices que identifica el modelo de proximidad es la implicación de la policía en los problemas que afectan directamente a la calidad de vida de comunidades circunscritas en áreas geográficas de reducido tamaño: el barrio o el vecindario. Conlleva establecer instrumentos para facilitar la cooperación entre instituciones públicas y privadas, donde el policía se convierte

²¹ El 7º principio, *The Police are the Public and the Public are the Police*, es el más conocido.

en el agente dinamizador de las relaciones con capacidad para prevenir las conductas antisociales que afectan al barrio (Chinchilla, 1999). Esto también conlleva la descentralización del servicio y un contacto directo con el ciudadano que incrementa recíprocamente la confianza, fortalece las relaciones y mejora la imagen de la policía y de la Administración, objetivos establecidos en este informe. El policía se convierte en el “médico de familia”²² de una comunidad previamente definida, donde ejerce funciones de seguridad en todos los ámbitos de la vida diaria (colegios, comercios y asociaciones, etc.).

7. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN.

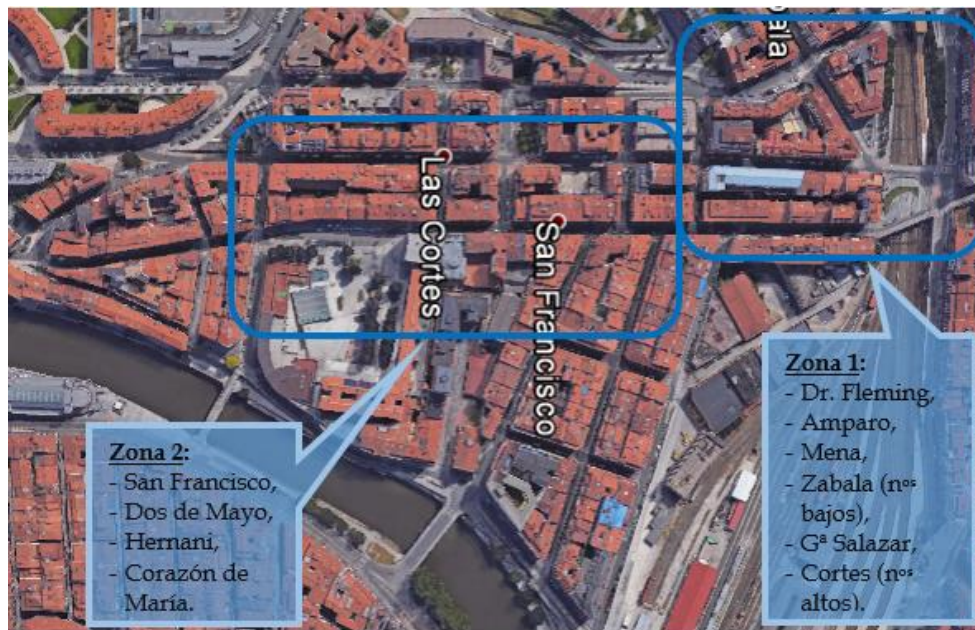
7.1. Dispositivo actual de seguridad ciudadana

Una vez definidos los conceptos de policía comunitaria y de proximidad, la praxis policial que hasta el momento la Policía Municipal de Bilbao ha desarrollado en el barrio de San Francisco no puede ser considerada como tal. Es cierto que el modelo de policía de proximidad no es un modelo cerrado, en él caben todo tipo de estrategias policiales que acerquen la policía a la ciudadanía, no existe un único modelo de policía de proximidad aceptado por la doctrina criminológica (Van Der Vijver y Zoomer, 2004). Sin embargo, las estrategias desplegadas por la Policía Municipal en el barrio de San Francisco infrutilizan los elementos que caracterizan su concepto porque, entre otros motivos, no facilitan la integración del patrullero en la comunidad.

El dispositivo actual cubre un amplio espacio geográfico repartido en dos zonas de vigilancia con un número de recursos limitado: utiliza por turno de trabajo un total de ocho agentes (cuatro agentes por zona) que, por motivos de autoprotección en atención al nivel 4 de alerta, patrullan prácticamente juntos, sin perder la visual. Además, el dispositivo no se ejecuta en el turno de mañana, comienza a las 16:00 horas y finaliza a las 01:30 horas. La Ilustración 1 muestra las zonas geográficas de patrullaje.

²² Rabot (2004, p. 209) citando a Jordi Samsó.

Ilustración 1. Zonas geográficas vigiladas en el dispositivo policial actual.



Fuente. Google Earth. Elaboración propia.

La actual estrategia policial del barrio de San Francisco aporta visibilidad policial y esto puede generar cierta confianza en la ciudadanía, incluso reducir la oportunidad delictiva en los espacios públicos patrullados por los agentes (Deyra y García Zeballos, 2011; Pan Euan, 2013; Vidales, 2012; Vozmediano y San Juan, 2006). Sin embargo, no consigue que la comunidad se implique en la planificación y gestión de su seguridad, ni mejora su calidad de vida. Además, los agentes no han recibido formación específica en patrulla de proximidad, ni siquiera se les ha explicado en qué consiste²³. Del mismo modo, las declaraciones de los vecinos que figuran en los distintos Planes Comunitarios implementados en el barrio de San Francisco ponen de manifiesto que los dispositivos policiales no han contribuido a reducir los niveles de miedo al delito ni el sentimiento de inseguridad. Igualmente, el análisis de la evolución de la comisión delictiva denunciada en la Policía Municipal de Bilbao durante los años 2015 y 2016 revela que el actual dispositivo policial tampoco ha servido para reducir la tasa delictiva, todo lo contrario. Más de una década de intervención policial no ha

²³ Quien suscribe este informe se ha responsabilizado durante años del dispositivo de San Francisco sin recibir más información que la expuesta en el apartado “Intervención policial precedente” de su Diagnóstico.

logrado cumplir los objetivos definidos en este informe ni validar sus hipótesis. Por consiguiente, se evidencia la necesidad de experimentar un modelo distinto de seguridad pública. Un modelo policial de proximidad, compatible con el dispositivo de seguridad ciudadana vigente, orientado a mejorar la calidad de vida de los vecinos mediante el contacto directo y personal con policías integrados en la comunidad que protegen (Blanco, 2011; Ferret, 2004).

7.2. Propuesta de policía de proximidad en San Francisco

7.2.1. El territorio

En primer lugar, la implementación de un modelo de policía de proximidad requiere determinar un área geográfica de experimentación. Ha de ser un área urbana más reducida que las zonas de vigilancia del dispositivo actual. Objetivos más optimistas conllevarían un profundo cambio en el organigrama policial. Requerirían cambios en la filosofía de trabajo de la Policía Municipal y en la cultura y mentalidad policial del grueso de los agentes (Blanco, 2011; Herrera y Tudela, 2005; Labra Díaz, 2011; Rabot, 2004). De ahí la importancia de experimentar con un plan piloto perfectamente estructurado antes de extender el modelo al resto de la ciudad. Sus resultados y efectos sobre la comunidad servirán de referente para futuras modificaciones de la organización policial. Bajo esta premisa, en la Tabla 14 se muestran dos sectores de experimentación elegidos por representar el centro neurálgico del barrio de San Francisco.

Tabla 14. Sectores geográficos de experimentación.

Sector 1	<ul style="list-style-type: none"> - Plaza Corazón de María (n^{os} 2 al 8); - C/ Conde Mirasol (n^{os} 1, 2, 3, 5, y 7); - M^{lle} de la Merced (n^{os} 1, 2, 3 y 4); - C/ San Francisco (n^{os} pares: del 12A al 26; n^{os} impares: del 17 al 49).
Sector 2	<ul style="list-style-type: none"> - C/ Hernani (todos los n^{os}); - C/ Dos de Mayo (todos los n^{os}); - C/ San Francisco (n^{os} 51, 53, 55, 57 y 59); - C/ La Naja (n^{os} 1, 3 y 5).

Fuente. Elaboración propia.

La Ilustración 2 muestra una perspectiva cenital de los sectores seleccionados.

Ilustración 2. Sectores geográficos de experimentación (San Francisco).



Fuente. Google Earth. Elaboración propia.

La selección se ha basado en la amplia diversidad social que sendos sectores acogen y en el elevado número de servicios que concentran. Un tejido social misceláneo que en un área reducida entremezcla locutorios, bares y restaurantes, supermercados, peluquerías, Servicios Sociales de Base, parques infantiles, guarderías, Centros de Salud, Centros de Culto religiosos (católicos, evangelistas, islamistas), asociaciones culturales, distintas y diversas empresas, etc. Incluso en las inmediaciones, a escasos metros en la calle Cortes, prostíbulos, chatarrerías, y la Residencia Universitaria Blas de Otero.

7.2.2. La Unidad

Es necesario modificar el organigrama policial para acoger una Unidad específica de policía de proximidad (inexistente hasta el momento) con sus respectivos mandos, agentes y recursos materiales. También es necesario revisar protocolos y crear otros específicos para facilitar la labor de los agentes de proximidad, así como establecer canales internos que faciliten la comunicación y el seguimiento de sus propuestas en aras de mejorar el servicio prestado. La descentralización policial y la cercanía a la zona de intervención se garantizará integrando orgánicamente la Unidad en la Inspección de Ibaiondo.

Inicialmente se propone formar la Unidad de Proximidad con la adscripción de ocho agentes, dos agentes primeros y un suboficial al mando, en total once funcionarios de policía. Se respetará la paridad de género.

Se establecerán dos turnos diurnos de trabajo con solape de una hora para comunicar novedades: el turno de mañana, horario de 07:00 a 15:00 horas; el turno de tarde, horario de 14:00 a 22:00 horas. En cada turno de trabajo habrá dos unidades, una en cada sector, apoyadas por un agente primero. Es decir, en cada turno prestarán servicio cinco efectivos (cuatro agentes y un agente primero). El suboficial trabajará en turno de mañana, excepto cuando la responsabilidad de su puesto requiera su presencia en horario o turno distinto. No obstante, los horarios de los agentes podrán ser modificados a iniciativa de los vecinos, en función de sus necesidades. Los conflictos o incidencias que surjan en los sectores fuera de los horarios de la Unidad de Proximidad serán gestionados por las unidades asignadas al dispositivo de vigilancia y seguridad de la zona, quienes darán traslado puntual de la información y gestiones realizadas a los agentes de proximidad por medio de las herramientas informáticas correspondientes.

7.2.3. Los agentes

El personal policial adscrito a la Unidad de Policía de Proximidad ha de ser voluntario y tener unas capacidades y habilidades concretas. En este sentido, su capacidad de reflexión superará a la de reacción y la de escucha al protagonismo en la conversación. Una vez superadas las pruebas de adscripción a la Unidad recibirá formación en las materias policiales tradicionales y, especialmente, en aquellas necesarias para ejercer su trabajo con eficacia orientadas al logro de los objetivos definidos en este informe. Por ejemplo, entre otras materias, recibirá formación en relaciones interpersonales, diversidad social, pluralidad cultural, liderazgo, negociación y resolución de conflictos, ofimática, Sistemas de Información Geográfica (SIG) o expresión lingüística. En este sentido, César San

Juan Guillén (junio, 2016) en la entrevista realizada por Euskoiker²⁴ afirmaba sobre la policía de proximidad:

“Supone un cambio de paradigma con respecto a lo que conocemos (...) implantar un modelo como éste requiere años porque es necesario revisar las políticas de contratación de nuevos agentes (...) no se trata de poner policías en la calle. El policía de proximidad debe tener una serie de habilidades interpersonales e, incluso, lingüísticas que al policía convencional no tiene porque habersele exigido en su día”²⁵.

El policía de proximidad alcanza soluciones comunitarias cuando sus creencias, valores y actitudes son compatibles o, al menos, no disonantes, con las creencias, valores y actitudes de los grupos sociales a los que sirve. Debe carecer de prejuicios y estereotipos discriminatorios y ajustar su comportamiento dentro de los principios que rigen el modelo de proximidad policial. Tal y como afirma Martínez Espasa (2015), “no sirve de nada realizar políticas de proximidad al ciudadano (...) si en el corazón de la institución policial siguen existiendo actitudes y comportamientos de simple acción, disuasión y distanciamiento de la ciudadanía”.

7.2.4. Los medios

La tecnología permite relegar a un segundo plano la respuesta reactiva de los agentes, facilita la proactividad y permite ampliar los conocimientos sobre los distintos tipos delictivos y conductas antisociales que afectan a los sectores de tratamiento (Blanco, 2011; Greene, 2000). Así, la futura Unidad de Policía Inteligente²⁶ que la Dirección del cuerpo se ha planteando crear estaría a disposición de la policía de proximidad. Herramientas y programas de gestión cartográfica, como los Sistemas de Información Geográfica (SIG), servirían para

²⁴ Fundación que sirve de agencia de enlace entre la Universidad del País Vasco y la sociedad vasca, principalmente para el fomento de la investigación y la realización de actividades formativas: <http://www.euskoiker.ehu.es/>

²⁵ Extraído del artículo “una policía más cercana para Bilbao”: <http://www.euskoiker.ehu.es/noticias/una-policia-mas-cercana-para-bilbao>

²⁶ Vid. Deia (24/02/2017): <http://www.deia.com/2017/02/24/bizkaia/bilbao/la-policia-municipal-crea-una-unidad-de-inteligencia>

augmentar el rendiment policial y anticiparse a los problemas sobre la base del análisis y la gestión de la información (Campoy y otros, 2016; Herrera y Tudela, 2005; San Juan, 2013; Vozmediano y otros, 2010).

Se dotará cada patrulla de proximidad de los medios tecnológicos necesarios para resolver con eficacia y eficiencia los problemas de su comunidad. Cada unidad portará sonómetros, lectores de chips caninos, etilómetros portátiles, etc., así como dispositivos informáticos que permitan un acceso rápido y seguro a las bases de datos policiales. Además, cada agente dispondrá de un teléfono inteligente individual provisto de una cámara fotográfica de calidad y de una cuenta de correo electrónico. Información que constará, junto con el nombre y número profesional del agente, el sector asignado, los teléfonos de urgencia y los de la Inspección de Ibaiondo, en tarjetas de visita identificativas. Los agentes repartirán y entregarán sus tarjetas identificativas a cada una de las personas físicas o jurídicas que forman parte de la comunidad del sector.

7.2.5. La patrulla

Los policías de base encargados de poner en práctica el modelo de proximidad tendrán autonomía para responsabilizarse de organizar la seguridad de su sector cooperando con el resto de actores relevantes y con los agentes adscritos a otras Unidades policiales (Beumer y otros, 1997, citado en Van Der Vijver y Zoomer, 2004). El nivel 4 de alerta por riesgo de atentado yihadista descarta la patrulla unitaria, por tanto, en cada turno de trabajo, cada sector será cubierto por una patrulla binaria. Patrullarán a pie, si bien, se desplazarán hasta el correspondiente sector en vehículo policial con distintivos propios del cuerpo y de la Unidad, donde portarán el material y las herramientas necesarias para el ejercicio de su función. Atenderán los conflictos comunitarios introducidos en su diario de servicio realizando una patrulla dirigida²⁷ y dispondrán, siempre y en todo momento, del apoyo del resto de Unidades (especiales y básicas o generales)

²⁷ Blanco (2011) informa sobre el impacto limitado en la delincuencia de la patrulla aleatoria experimentada en la ciudad de Kansas y de la escasa eficacia de la rápida respuesta policial en la resolución de los crímenes.

cuando lo soliciten. También cubrirán las incidencias que surjan sin previsión dentro de su sector, desplazándose con el material necesario para permitir a los perjudicados formular denuncias sin necesidad de molestarles con traslados innecesarios a la Comisaría más próxima.

Con actitud proactiva recuperarán la confianza de la población y establecerán lazos con los líderes de los distintos grupos sociales. Fomentarán el contacto directo y personal con los vecinos, comerciantes, hosteleros, empresarios y visitantes de su sector. Serán los enlaces de la comunidad con las distintas Administraciones públicas y con el resto de agentes públicos o privados que de algún modo participen en la gestión y resolución de los problemas de convivencia. Visitarán y apoyarán a las distintas organizaciones, instituciones, establecimientos públicos y privados, como, por ejemplo, guarderías, colegios, Centros de Salud, entidades bancarias, hostelería, comercios, etc., en sus horarios de apertura y cierre, y controlarán el cumplimiento de las normativas sectoriales. Evaluarán desde un enfoque crítico el entorno urbano, controlando su grado de deterioro.

Por supuesto, colaborarán con la Unidad de Policía Inteligente en la creación de Mapas de Delincuencia e informarán a la comunidad de buenas prácticas para prevenir el riesgo de victimización, tanto directamente de forma verbal como mediante el buzono de folletos policiales.

7.2.6. Mesas de seguimiento y evaluación

Se constituirá una Mesa Interna de seguimiento y evaluación del servicio policial de proximidad. Se propone que en su composición participe la Dirección o Subdirección Operativa de la Policía Municipal (asumirá la presidencia), la Jefatura de Inspecciones Vecinales, el Subcomisario responsable de la Subdivisión Territorial, el Oficial Jefe de la Inspección de Ibaiondo, el Suboficial responsable de la Unidad de Proximidad, así como los agentes primeros y los agentes de proximidad cuando sean convocados o a petición propia. La Mesa Interna supervisará las acciones determinadas por el órgano colegiado externo y

estudiará las necesidades operativas de la Unidad. Analizará los protocolos policiales, la coordinación de los recursos operativos en los sectores de experimentación y las propuestas de mejora sobre el funcionamiento diario de la Unidad realizadas por los agentes. La patrulla policial de proximidad supone un cambio de paradigma en relación a la patrulla convencional. Por consiguiente, el número de denuncias o de detenciones no será relevante para evaluar la productividad de la Unidad. Primará la calidad sobre la cantidad. La Mesa Interna se reunirá quincenalmente.

Se creará una Mesa Externa de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos definidos en este informe. La Mesa Externa estará formada por los agentes sociales, públicos y privados, que conozcan las características, dinámicas comunitarias y perfiles de los colectivos que constituyen los sectores geográficos de tratamiento. Se propone que en su composición participe el Concejal Delegado del Área de Seguridad Ciudadana (asumirá la presidencia de la Mesa), la Dirección de la Policía Municipal, técnicos del Servicio Social de Base del Área de Acción Social del Ayuntamiento de Bilbao, el responsable del Equipo de Gestión de Conflictos del barrio de San Francisco, el responsable de la Unidad de Policía de Proximidad y los líderes y representantes de asociaciones y grupos comunitarios. Los agentes de proximidad participarán siempre que lo soliciten o cuando sean convocados. La Mesa Externa fortalecerá y cohesionará el capital comunitario y alentará la participación de los grupos minoritarios que forman parte del tejido social de San Francisco. Supervisará las acciones llevadas a cabo por la Unidad de Policía de Proximidad, analizará los resultados obtenidos, los registrará y corregirá las desviaciones observadas durante la evaluación implementando los cambios considerados necesarios por la comunidad (Blanco, 2011; Chinchilla, 1999; Labra Díaz, 2011). Indicadores como la satisfacción de la ciudadanía con las respuestas policiales, la reducción del miedo al delito, la mejora de la calidad de vida o la participación activa de los vecinos en la resolución de sus problemas serán considerados en la evaluación (Greene, 2000).

La Mesa Externa se reunirá cada mes y trimestralmente ajustará las acciones a desarrollar en función de las conclusiones que llegue al analizar los resultados de las estrategias policiales implementadas. Se establece un periodo experimental de prueba de un año de duración.

7.2.7. Rendición de cuentas

Rendir cuentas ante la comunidad supone un ejercicio de transparencia policial. Fortalece la relación de confianza y permite la implicación y participación de la ciudadanía en la gestión de su seguridad. Es un instrumento de control externo de la actuación policial (Chinchilla, 1999) que, junto con la evaluación, informa del grado de cumplimiento de los objetivos buscados y del éxito de su actividad (Blanco, 2011). Los agentes escucharán a las personas que sirven y aceptarán las críticas al desempeño de su función. Rendir cuentas ante la comunidad conlleva el acercamiento policía-comunidad y una participación real de la sociedad civil en los procesos comunitarios tendentes a identificar los problemas que afectan a su seguridad (Alvarado, Martínez, Torres y Urusquieta, 2006; Labra, 2011). Por tanto, mensualmente el Suboficial responsable de la Unidad de Proximidad, junto con los agentes adscritos a la misma que se hallen de servicio, impartirá un briefing a los colectivos sociales de cada sector e informará acerca de los problemas detectados, de los requerimientos vecinales que han sido objeto, de su tratamiento, evolución y de su posible solución.

8. DISCUSIÓN

Para cumplir los objetivos propuestos en este informe se ha estudiado literatura científica sobre Criminología Ambiental, prevención situacional y modelos policiales de seguridad. Se han estudiado los diferentes programas y planes comunitarios realizados por el Ayuntamiento de Bilbao en el barrio de San Francisco y las estrategias de seguridad desplegadas por la Policía Municipal. También se ha analizado la evolución de la comisión delictiva denunciada en la Policía Municipal durante los años 2015 y 2016 y se ha cotejado con las intervenciones públicas mencionadas.

El estudio de los programas y planes comunitarios ha evidenciado que las estrategias policiales de seguridad no han logrado reducir el nivel de miedo al delito de los vecinos de San Francisco, ni mejorar la imagen de la Policía Municipal. Tampoco han logrado reducir los índices delictivos de los tipos penales que en mayor medida inciden en la percepción de seguridad. Es más, los hallazgos obtenidos con el análisis de los datos estadísticos facilitados por la IPAP constatan un incremento notable en el año 2016 de las denuncias sobre la comisión delictiva que dispara la alarma social. A tenor de las últimas encuestas analizadas, se puede afirmar que no se debe a que un aumento de la confianza de la ciudadanía en su policía haya ayudado a visualizar la cifra negra, ni tampoco a que la Policía Municipal haya facilitado a los vecinos del barrio denunciar los hechos delictivos, ya que desde el año 2013 no se han destinado agentes instructores de atestados penales a la Comisaría de La Cantera²⁸.

En consecuencia, se han ofrecido argumentos apoyados por la doctrina criminológica para proponer un cambio de praxis policial que conlleve el cumplimiento de los objetivos establecidos en este informe y la validación de las hipótesis formuladas.

8.1. Limitaciones

El informe se ha visto condicionado por los límites inherentes y dimanantes del uso de las fuentes oficiales. Además, solo ha contado con los datos obrantes en la base de datos de la Policía Municipal de Bilbao, cuando la Ertzaintza, también con competencias en materia de seguridad ciudadana en la ciudad, recibe un número de denuncias por hechos delictivos tres veces superior a la Policía Municipal. Es cierto que nos hallamos ante una propuesta de prevención de la seguridad ciudadana y no ante la evaluación de un modelo policial de proximidad ya implementado, sin embargo, el trabajo no ha contado con la fortaleza que habría supuesto, tanto para la validez interna como para la validez externa, utilizar otras técnicas criminológicas cualitativas y cuantitativas como,

²⁸ Fuente: Inspección de Policía Judicial de la Policía Municipal de Bilbao.

por ejemplo, la observación, las entrevistas individuales y grupales o las encuestas de victimización y de delincuencia autorrevelada.

9. CONCLUSIONES

El Área de Seguridad del Ayuntamiento de Bilbao lleva más de una década intentando implementar un modelo de policía de proximidad en el barrio de San Francisco. Sin embargo, a pesar de haber reestructurado en el año 2014 la organización policial para acercarla más a la ciudadanía, no ha logrado satisfacer las necesidades de los vecinos ni introducir cambios en la cultura policial. Para tener éxito es necesario “convencer” a la base de la organización. Cambiar los valores, las creencias y las actitudes policiales no es tarea sencilla. Además, aumentar el número de policías no conlleva, sin más, un aumento de la seguridad ni cambios en la percepción ciudadana. Se necesita un plan.

En este trabajo se han establecido unos objetivos, tanto generales como específicos. Los objetivos generales buscaban aumentar la sensación de seguridad de la ciudadanía, reducir el miedo al delito y cambiar la percepción negativa que los vecinos de San Francisco tienen sobre el servicio público de seguridad prestado por el Ayuntamiento. Los objetivos específicos pretendían reducir los índices delictivos de los tipos penales que generan mayor alarma social, aumentar la calidad de las interacciones entre la Policía Municipal y la comunidad, y mejorar la imagen de la Policía Municipal y de la Administración Local.

Los resultados del estudio de la intervención pública y policial precedente en el barrio de San Francisco, así como el análisis de la comisión delictiva denunciada, han evidenciado el fracaso de los dispositivos desplegados por la Policía Municipal desde el año 2005 a la hora de cumplir los objetivos previstos. Por consiguiente, se ha propuesto implementar el modelo de policía de proximidad.

Como sostiene la literatura científica citada en la bibliografía, el modelo propuesto servirá para garantizar el logro de los objetivos gracias a que facilitará

la participación comunitaria en la gestión de su seguridad, establecerá una comunicación horizontal entre policía y sociedad, integrará al patrullero en la comunidad que protege, le responsabilizará de la seguridad en su sector y abrirá la institución policial al control externo.

La literatura científica también permite afirmar que el modelo de policía de proximidad servirá para validar las hipótesis formuladas. Una patrulla de proximidad proactiva, cercana y sensible con las necesidades criminógenas de los sectores de experimentación del barrio de San Francisco logrará que el delincuente racional perciba un aumento del riesgo de ser detectado y desista de cometer delitos, validando así la primera hipótesis.

De igual forma, el contacto directo y personal de los patrulleros con la comunidad contribuirá a reducir el sentimiento de victimización y el miedo al delito, validando la segunda hipótesis formulada. Y, al mismo tiempo, ayudará a mejorar la imagen de la Policía Municipal y de la Administración Local en la gestión de los recursos públicos, confirmando igualmente la tercera hipótesis formulada.

Además, el carácter experimental de la propuesta en una zona geográfica de reducido tamaño favorecerá la evaluación de su diseño y estructura, de los aspectos básicos de su implementación, de su impacto y resultados. Evaluaciones *ex ante* y *ex post* permitirán conocer si las acciones y los medios humanos y materiales utilizados son razonables y eficaces para lograr los objetivos propuestos, eficientes para conseguir con un coste sostenible los beneficios buscados y equitativos en el tratamiento de los conflictos y las necesidades criminógenas que afectan a la diversidad social de San Francisco. La evaluación permitirá tomar las decisiones más adecuadas, tendentes a mantener, ampliar o reducir el territorio de experimentación, a redefinir los objetivos, a considerar la validez de la formación de los agentes, la idoneidad de los medios empleados y a modificar la estructura de la Unidad de proximidad o la patrulla policial.

Como los sectores de experimentación elegidos para implementar la policía de proximidad no engloban la totalidad de San Francisco, es necesario mantener el dispositivo actual de seguridad ciudadana desplegado por la Policía Municipal, coordinarlo y compatibilizarlo con el modelo propuesto, hasta que evaluaciones posteriores determinen la posibilidad de extenderlo al conjunto del barrio.

Por último, se concluye que para implementar el modelo policial de proximidad se necesita tiempo, se necesitan medios, se necesita formación, se necesita mayor definición de competencias y coordinación entre cuerpos policiales y se necesita la participación de expertos investigadores, sociólogos y criminólogos, capaces de estudiar objetivamente la realidad, de interpretarla y de proponer los cambios que requieren las necesidades de quienes demandan la actuación policial.

Y por supuesto, se necesitan expectativas políticas ajustadas a la realidad del modelo de policía de proximidad, especialmente en términos de tiempo y velocidad de implementación (Blanco, 2011).

10. BIBLIOGRAFÍA

- ADO2 (2015). *Evaluación del Plan Comunitario de Bilbao la Vieja, San Francisco y Zabala*. Ayuntamiento de Bilbao. Recuperado a partir de http://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/doc/memoria_2014_2015.pdf
- Agustina, J. R., y Reales, F. (2013). En la mente de un asaltante de viviendas: Estudio cualitativo de una muestra de autores de robo en casa habitada. *Revista Española de Investigación Criminológica: REIC*, 11. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4783254>
- Alvarado, A., Martínez, O., Torres, A., y Urusquieta, M. U. (2006). *Respuestas vecinales a la inseguridad pública en la ciudad de México*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Recuperado a partir de <http://www.ddhys.org/descargas/Respuestas%20vecinales%20a%20la%20inseguridad%20en%20la%20ciudad%20de%20M%20E%20xico%20.pdf>
- Ayuntamiento de Bilbao (1994). *Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior del Área de Bilbao La Vieja*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao. Recuperado a partir de <http://bilbao.net/websurbisa/planes/perri.pdf>
- Ayuntamiento de Bilbao (1998). *Proyecto Piloto Urbano «Puerta Abierta-Bilbao La Vieja»*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao. Recuperado a partir de https://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/doc/1_proyecto_puerta_abierta_1994_1998.pdf
- Ayuntamiento de Bilbao (2005). *Plan especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala (2005-2009)*. Recuperado a partir de https://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/doc/3_1_plan_especial_2005_2009.pdf
- Beccaria, C. (1764). *Tratado de los delitos y de las penas*. Madrid: Universidad Carlos III. Recuperado a partir de http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/20199/tratado_beccaria_hd32_2015.pdf?sequence=1
- Bernal del Castillo, J. (2013). Prevención y seguridad ciudadana. La recepción en España de las teorías criminológicas de la prevención situacional. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 9, 267-304. Recuperado a partir de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2013-9-7070/Documento.pdf>
- Blanco, C. G. (2011). *Policía Comunitaria. Copilación y traducción*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Universitario de Gendarmería Nacional. Recuperado a partir de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F8073E62C0BDE50C05257E6C006D6D82/\\$FILE/Policia_Comunitaria.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F8073E62C0BDE50C05257E6C006D6D82/$FILE/Policia_Comunitaria.pdf)

- Brodeur, J. P. (2001). Las reformas de la policía en los Estados Unidos: resultado de la evaluación. *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 8, 213-233. Recuperado a partir de <http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/view/240909/323463>
- Campoy, P., Chelini, A., y Soto, C. (2016). Evaluación de la policía de proximidad en la ciudad de Santa Fe. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 19, 70-89. Recuperado a partir de <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/2392/1553>
- Campoy, P., y Summers, L. (2015). Los precipitadores situacionales del delito: otra mirada a la interacción persona-ambiente. *Revista Criminalidad*, 57(3), 41-58. Recuperado a partir de <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v57n3/v57n3a04.pdf>
- Cancer, R., Muñoz, Y., y Ramos, M. E. (2009). *Informe sobre el mapa de situación elaborado en San Francisco, Bilbao La Vieja y Zabala. Primera Fase*. Bilbao: Giza Gune Fundazioa. Recuperado a partir de <http://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/pdf/mapa-situacion-plan-comunitario-bilbao-la-vieja-san-francisco-y-zabala.pdf>
- Cancer, R., Muñoz Y. y Ramos, M. E. (2010). *Evaluación del Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala*. Bilbao: Giza Gune Fundazioa. Recuperado a partir de https://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/doc/3_2_evaluacion_plan_especial_2005_2009.pdf
- Cancer, R., Muñoz, Y., y Ramos, M. E. (2011). *Plan global comunitario de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala. Segunda Fase*. Bilbao: Giza Gune Fundazioa. Recuperado a partir de <http://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/pdf/plan-de-accion-plan-comunitario-bilbao-la-vieja-san-francisco-y-zabala.pdf>
- Cancer, R., Muñoz, Y., y Rubio, C. (2013). *Plan comunitario de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala. 2013*. Bilbao: Giza Gune Fundazioa. Recuperado a partir de http://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/doc/plan_comunitario_2013.pdf
- Cancer, R., Muñoz, Y., y Rubio, C. (2014). *2013. Memoria del Plan Comunitario de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala*. Bilbao: Giza Gune Fundazioa. Recuperado a partir de <http://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/doc/memoria2013.pdf>
- Chinchilla, L. (1999). Policía de orientación comunitaria. «Una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad». En *Ponencia presentada en el seminario «Diálogos sobre convivencia ciudadana», organizado por el Banco Interamericano de desarrollo*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado a partir de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4934/Polic%C3%ADa%20de%20orientaci%C3%B3n%20comunitaria%3A%20%22una%20ade>

cuada%20alianza%20entre%20polic%C3%ADa%20y%20comunidad%20para%20revertir%20la%20inseguridad%22.pdf?sequence=1

- Clarke, R. V., y Eck, J. E. (2008). *60 Pasos Para Ser Un Analista Delictivo*. Recuperado a partir de http://www.popcenter.org/library/reading/PDFs/60_StepsMexicoNational.pdf
- Deyra, M., y García Zeballos, J. H. (2011). Los 7 «valores clave» de la ética policial en los países de la Unión Europea. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 41, 97-107. Recuperado a partir de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/19362>
- Díez Ripollés, J. L., García España, E., Pérez Jiménez, F., Benítez Jiménez, M. J., y Cerezo Domínguez, A. I. (2010). Evolución de la delincuencia en España: análisis longitudinal con encuestas de victimización. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 8. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Euskoiker (Editorial). (2016). Una policía más cercana para Bilbao. Recuperado 8 de mayo de 2017, a partir de <http://www.euskoiker.ehu.es/noticias/una-policia-mas-cercana-para-bilbao>
- Felson, M., & Clarke, R. V. (1998). Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention. *Police Research Series*, 98, 193-234. Recuperado a partir de http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/855/claves06_09_felson_clarke.pdf
- Fernández Ramírez, B. (2008). Seis hipótesis de trabajo para entender la delincuencia y el miedo al delito. *Revista Española de Investigación Criminológica (REIC)*, 6. Recuperado a partir de <http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano6-2008/a62008art6.pdf>
- Ferret, J. (2004). ¿Evaluar a la llamada policía de proximidad? Certezas e incertidumbres obtenidas de las experiencias francesas. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 14. Recuperado a partir de <http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/view/131533/181351>
- García, S. y Ávila Cantos, D. (2014). Ciudad fragmentada y espacios de riesgo: lógicas de gestión securitaria en Madrid. En *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El control del espacio y los espacios de control*. Barcelona, 5-10 de mayo. Barcelona: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado a partir de <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/SergioGarciaGarcia.pdf>
- González García, S. (2006). La prostitución en Bilbao. Último tercio del s. XIX y primeros decenios del XX. *Vasconia*, 35, 221-237. Recuperado a partir de <http://hedatuz.euskomedia.org/4259/1/35221237.pdf>

- Greene, J. R. (2000). La policía de proximidad en Estados Unidos: Cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía. En R. Barberet y J. Barquín (Eds.), *Justicia Penal Siglo XXI* (pp. 349-424). Granada: National Institute of Justice (U.S. Department of Justice). Recuperado a partir de https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798_spanish/ch7_esp.pdf
- Herrera, A., y Tudela, P. (2005). Modernización policial: la relación de la policía con la comunidad como campo de gestión y referente de cambio en la policía de investigaciones de Chile. *Persona y Sociedad*, 19(1), 157-178. Recuperado a partir de <http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/modernizacionpolicial.pdf>
- Ikerfel (2017). *Estudio de percepción general de la satisfacción de la ciudadanía con los servicios y gestión municipal*. Bilbao. Recuperado a partir de http://bilbao.net/cs/Satellite?c=BIO_Generico_FA&cid=1279163479841&language=es&pageid=3000038622&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Generico_FA%2FBIO_Generico
- Labra Díaz, C. (2011). El modelo de policía comunitaria: el caso chileno. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 3(1), 49-61. Recuperado a partir de <http://portalrevistas.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/37/39>
- Martínez Espasa, J. (2015). *Las políticas públicas de seguridad ciudadana: análisis y propuestas desde la Criminología*. Universitat de València. Recuperado a partir de <http://roderic.uv.es/handle/10550/50188>
- Medina, J. (2003). Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 5. Recuperado a partir de <http://www.augclugo.org/informaciones/informa/Inseguridadciudadana.pdf>
- Medina, J. (2010). Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria: la experiencia anglosajona. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 12. Recuperado a partir de <http://criminet.ugr.es/recpc/12/recpc12-02.pdf>
- Pan Euan, M. J. (2013). *Impacto social del programa policía de proximidad en Chetumal*. Tesis para obtener el grado de licenciado en seguridad pública. Universidad de Quintana Roo, Chetumal. Recuperado a partir de <http://192.100.164.54/H/HV6604.P36.2013-67915.pdf>
- Rabot, A. (2004). Implantación y evaluación del modelo de policía de proximidad en España: balance y perspectivas. *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 14, 199-217. Recuperado a partir de <http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/view/263653/351151>
- Redondo, S. y Garrido, V. (2013). *Principios de Criminología*. 4ª. Edición. Valencia: Tirant lo Blanch. Recuperado a partir de

<https://es.scribd.com/document/324511522/Principios-de-criminologia-La-nueva-edici-Vicente-Garrido-Genoves-pdf>

- Requena Hidalgo, J. (2013). La proximidad policial en la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, entre el discurso y la realidad. *Revista Catalana de Seguritat Pública*, 26, 87-122. Recuperado a partir de <http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/view/264678/352328>
- San Juan, C. (2010). 10 años de investigación criminológica a través de la REIC. *Revista Española de Investigación Criminológica (REIC)*, 8. Recuperado a partir de <http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano8-2010/a82010editorial.pdf>
- San Juan, C. (2013). Criminología ambiental: un área en expansión. *Ars Iuris Salmanticensis*, 1, 33-38. Recuperado a partir de <http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/viewFile/10106/10523>
- San Juan, C., Vergara Iraeta, A., y Germán, I. (2005). Propiedades psicométricas de un cuestionario para la evaluación de la calidad de vida urbana y el miedo al delito. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 3. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2083349.pdf>
- Skogan, W. G., y Maxfield, M. G. (1981). *Coping with crime: Individual and neighborhood reactions*. Sage Library of Social Research (Vol. 124). Beverly Hills: Sage. <https://doi.org/10.2307/2068801>
- Soto Navarro, S. (2005). Percepción Social De La Delincuencia. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 7. Recuperado a partir de <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-09.pdf>
- Soto Urpina, C. (2017). La prevención situacional: bases teóricas de fundamento criminológico. *Iter Criminis*, 15, 127-154 (en impresión).
- Summers, L. (2009). Las técnicas de prevención situacional del delito aplicadas a la delincuencia juvenil. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 1, 395-409. Recuperado a partir de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DerechoPenalyCriminologia-2009-1-30360/PDF>
- Trojanowicz, R. C., & Bucqueroux, B. (1998). *Community policing: how to get started* (2nd. ed.). Cincinnati, Ohio: Anderson Publishing Co. Recuperado a partir de https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=vWbCRPwNf1kC&oi=fnd&pg=PP2&dq=Community+Policing:+How+to+Get+Started&ots=Mp9-JJluMK&sig=XMYFszwGJTbTsyM8q_N45_X2TFM#v=onepage&q=Community%20Policing%3A%20How%20to%20Get%20Started&f=false

- Van Der Vijver, K., & Zoomer, O. (2004). Policía de proximidad en Holanda. *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 14. Recuperado a partir de <http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/view/130964/180730>
- Varona, G. (2010). *Programa de investigación sobre percepción de inseguridad y mapas de criminalidad*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Recuperado a partir de <http://www.ehu.es/documents/1736829/2153085/Programa+de+investigacion+sobre+percepcion+de+inseguridad.pdf>
- Vergara Martínez, A. (2012). Delincuencia, agentes urbanos y prostitución en Bilbao a fines del siglo XIX. *Revista Bidebarrieta*, 23. Recuperado a partir de <http://www.bidebarrieta.com/revista/23/Delincuencia,-agentes-urbanos-y-prostitucion-en-Bilbao-a-fines-del-siglo-XIX>
- Vergara Martínez, A. y Cuadrado, F. (2003). *Bilbao y su Guardia Municipal. Más de cien años de historia*. (Enparantza, Ed.). Bilbao: Servicio de Seguridad Ciudadana.
- Vidales, C. (2012). Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales. *Estudios Penales y Criminológicos*, 32, 469-502. Recuperado a partir de <http://www.usc.es/revistas/index.php/epc/article/view/903/872>
- Vozmediano Sanz, L., y San Juan Guillén, C. (2006). Empleo de Sistemas de Información Geográfica en el estudio del Miedo al Delito. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 4. Recuperado a partir de <http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano4-2006/a42006art2.pdf>
- Vozmediano, L., San Juan, C., y Vergara Iraeta, A. (2008). Problemas de medición del miedo al delito. Algunas respuestas teóricas y técnicas. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 10. Recuperado a partir de <http://criminet.ugr.es/recpc/10/recpc10-07.pdf>
- Vozmediano, L., Vergara Iraeta, A. y San Juan, C. (2010). El estudio científico del miedo al delito: algunas reflexiones sobre un fenómeno urbano, mediático y político. *International e-journal of Criminal Sciences*, 4. Recuperado a partir de <http://www.ehu.es/ojs/index.php/inecs/article/view/924>
- Vozmediano, L. y San Juan, C. (2010). *Criminología ambiental: ecología del delito y de la seguridad*. Barcelona: UOC. Recuperado a partir de <http://0-www.digitaliapublishing.com.catalogue.uoc.edu/visor/20011>

11. ANEXOS

Anexo I. Ciudad²⁹ y Policía

1. Bilbao

En el año 1300 D. Diego López de Haro fundó la ciudad de Bilbao sobre los asentamientos de poblaciones que existían en sendas márgenes de la Ría del Nervión, en la ribera izquierda sobre los barrios que hoy conocemos con los nombres de Bilbao La Vieja y San Francisco, y en la ribera derecha sobre la puebla marinera y mercantil, germen del actual barrio del Casco Viejo. La Ilustración 3 muestra una perspectiva general del estado actual de los barrios que dieron origen a la Villa de Bilbao.

Ilustración 3. Vista cenital de los barrios Casco Viejo, San Francisco y Bilbao La Vieja.



Fuente. Google Earth. Elaboración propia.

Bilbao creció rápidamente gracias a su localización privilegiada a nivel del mar, con una configuración natural que favorecía el atraque de los barcos y que la

²⁹ Información obtenida de Bilbao.eus, página web oficial del Ayuntamiento de Bilbao: http://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=3000005415&pagename=Bilbaonet/Page/BI_O_home

convertía en nexo de comunicación tanto con las regiones colindantes, como con la Meseta y con las calzadas costeras cantábricas del Camino de Santiago. A finales del siglo XVIII la responsabilidad de velar por la seguridad ciudadana de Bilbao descansaba sobre varias instituciones con competencias desiguales: los alguaciles, durante el servicio diurno; los veladores, durante el servicio nocturno, con capacidad para identificar, pero no para detener; los miqueletes o partida volante, responsables de los arrestos; y, los cabos o alcaldes de barrio, encargados de mantener el orden público (Vergara Martínez, 2012).

La llegada del ferrocarril en el siglo XIX reforzó la ciudad como centro económico y financiero. La explotación de las minas cercanas de la comarca hizo surgir la industria siderúrgica que favoreció la construcción de buques, la actividad portuaria y el desarrollo del comercio. Circunstancias que impulsaron su expansión económica y transformación: se creó la Bolsa y surgieron los Bancos de Bilbao y de Bizkaia. Bilbao entró en el siglo XX siendo un referente económico en el País Vasco y en el Estado español.

En el siglo XX, después de la Guerra Civil, la industria bilbaína volvió a florecer hasta su declive a final de siglo. Ahora, en los albores del siglo XXI, Bilbao afronta el reto de transformar la antigua ciudad industrial en una nueva ciudad de servicios de calidad, desafío que inició de forma palpable en 1997 con la inauguración del Museo Guggenheim. Hoy Bilbao, capital de la provincia de Bizkaia, es la ciudad más grande de Euskal Herria. Tiene una superficie de 41,6 km² y una población de 345.642 habitantes, de los cuales 25.695 son extranjeros³⁰. Además, es el centro neurálgico de una metrópoli de más de un millón de habitantes y está provista de una importante infraestructura en transportes por tierra, mar y aire. En la ciudad conviven dos idiomas oficiales: el euskera y el español. Y como datos de interés, resulta ilustrativo conocer que en el mes de marzo de 2017 se registró un paro de 26.843 personas y que, en la actualidad, el

³⁰ Datos obtenidos del Estudio Inmigración Extranjera en Bilbao, 2016, publicado por el Observatorio de la Inmigración en Bilbao en la página web del Ayuntamiento. https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=3000062046&language=es&pageid=3000062046&pagename=Bilbaonet%2FPPage%2FBIO_contenidoFinal

precio medio de la vivienda es de 3.625,8 €/m². En el plano del miedo al delito y del sentimiento de (in)seguridad, la ciudadanía bilbaína considera su ciudad cada año más segura³¹. Igualmente, encuestas³² recientes a nivel nacional informan que los bilbaínos, en comparación con el resto de habitantes de las ciudades españolas, se sienten más protegidos y perciben su ciudad como la más segura del Estado.

1.1. El distrito de Ibaiondo

La configuración administrativa de Bilbao para que la ciudadanía ejerza sus derechos civiles, administrativos y políticos se reparte en ocho distritos (vid. Ilustración 4). El distrito de Ibaiondo se halla ubicado en el antiguo y originario núcleo urbano del municipio y todavía conserva algún resto de su pasado medieval. Tiene una superficie de 9,65 km², sin embargo, a pesar de suponer la cuarta parte del total de la superficie de la ciudad, únicamente dispone de un área urbanizable de 2,45 km², el resto es zona rural y monte (el monte Pagasarri). Además, con un censo de 61.574 habitantes, es el distrito más poblado de Bilbao, tiene una densidad de 6.381 hab./km².

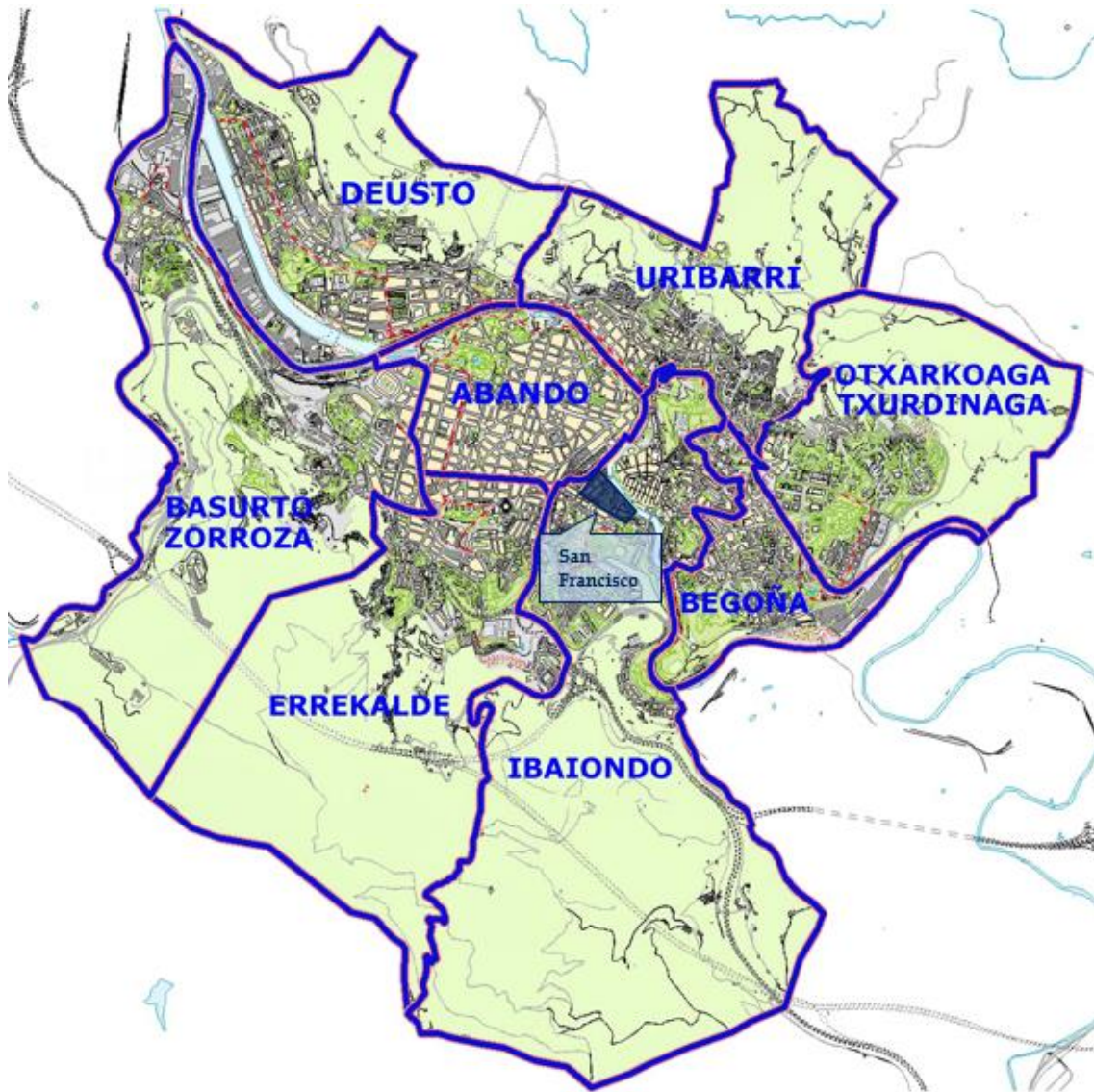
Ibaiondo concentra el 17,9% de la población bilbaína, no obstante, agrupa al 24,8% de la población migrante de la ciudad, es decir, la cuarta parte del total de la inmigración vive en Ibaiondo, la mayor parte de ella en el barrio de San Francisco (vid. Tabla 15).

El distrito de Ibaiondo comprende 10 barrios: Casco Viejo, Iturralde, Solokoetxe, Atxuri, La Peña, Bilbao La Vieja, San Francisco, Zabala, San Adrián y Miribilla (vid. Ilustración 5). El barrio de San Francisco es objeto de la propuesta que se presenta (vid. Ilustración 7).

³¹ Información obtenida en la página web del Ayuntamiento de Bilbao (Bilbao.eus): https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Noticia_FA&cid=1279164657438&language=es&pageid=3000075248&pagenome=Bilbaonet%2FBIO_Noticia_FA%2FBIO_Noticia

³² Encuesta realizada por el Instituto Sondea para Securitas Direct. Publicada en la página web laInformación.com el 10 de abril de 2016: http://www.lainformacion.com/espana/Madrid-insegura-Espana-Bilbao-segura_0_906509874.html

Ilustración 4. Delimitación geográfica de los ocho distritos administrativos de Bilbao.



Fuente. Aplicación BilboPolBerria del Ayuntamiento de Bilbao (Bilbao.net).
Elaboración propia.

Ilustración 5. Vista cenital de los diez barrios que componen el distrito de Ibaiondo. Sombreada el área geográfica de San Francisco.

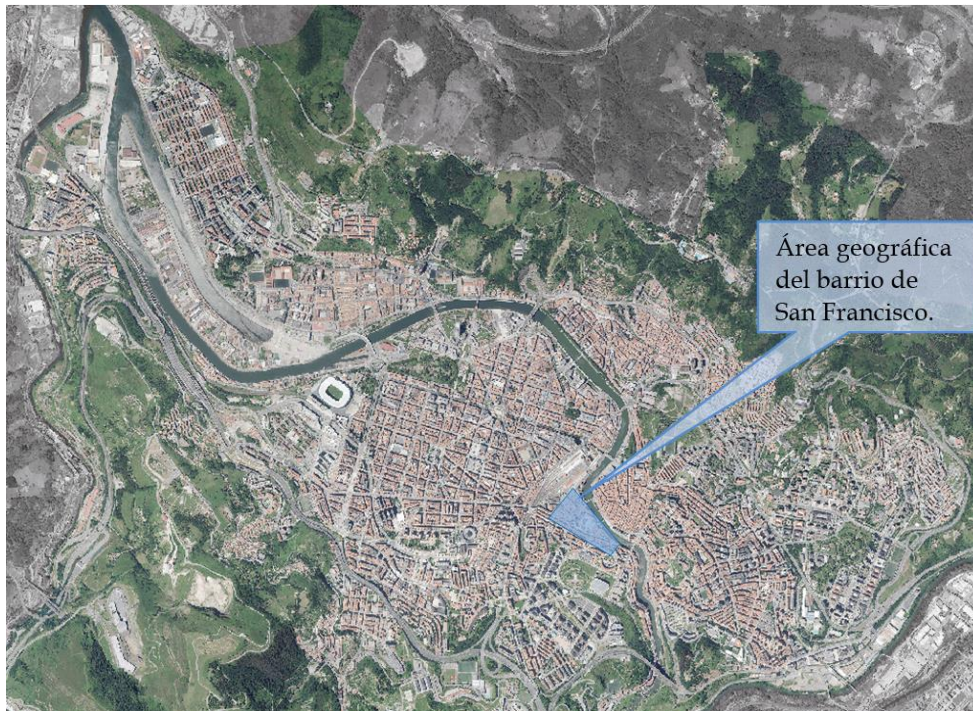


Fuente. Google Earth. Elaboración propia.

1.1.1. El barrio de San Francisco

Junto con los barrios de Bilbao La Vieja y Casco Viejo, es el tercer barrio sobre el que D. Diego López de Haro fundó la ciudad de Bilbao en el año 1300. Barrio obrero ubicado en la margen izquierda de la Ría de Bilbao, debe su nombre a los antiguos terrenos del convento franciscano bajomedieval sobre los que se asienta, desaparecido a mediados del siglo XIX.

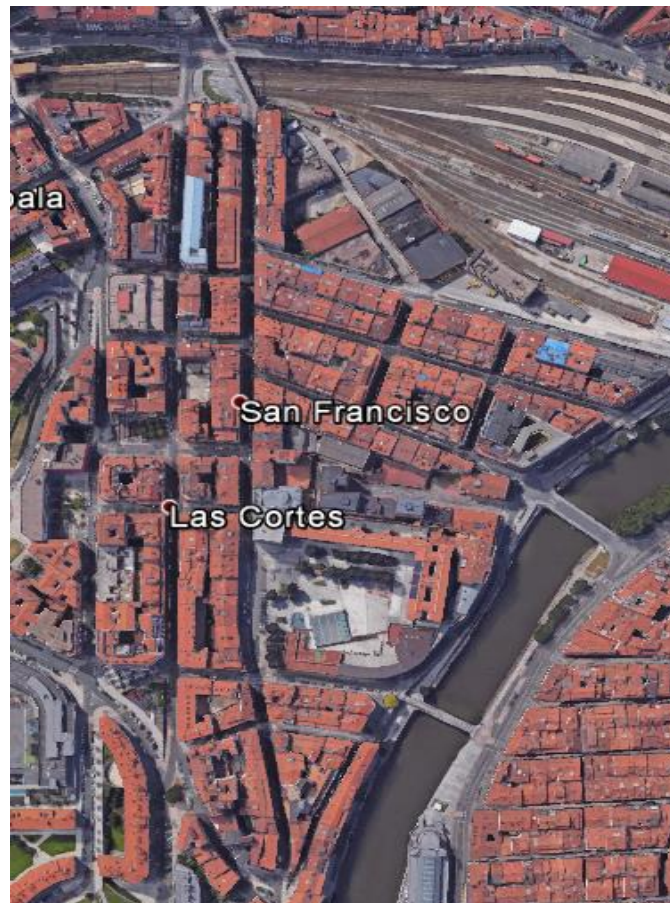
Ilustración 6. Ubicación del barrio de San Francisco en el contexto geográfico de la ciudad de Bilbao.



Fuente. Google Earth. Elaboración propia.

Después de las Guerras Carlistas, durante el desarrollo del Bilbao industrial, San Francisco continuó siendo un barrio obrero que no destacó por su índice de delincuencia. De hecho, en el año 1897 fue el barrio que representó un menor número de delitos en las estadísticas de la Guardia Municipal. Dato relevante si tenemos en cuenta que por aquel entonces disponía de 20 casas de prostitución legales y proliferaban los bares y cafés que atraían tanto a los vecinos del barrio como a la población flotante proveniente de otros barrios y municipios (Vergara Martínez, 2012). Citar el barrio de San Francisco hace surgir en la memoria, no solo de los bilbaínos, sino de todos los vizcaínos, e incluso de todos los vascos, los prostíbulos, burdeles y locales de espectáculos eróticos que le dieron fama desde finales del siglo XIX hasta prácticamente el final del siglo XX, la mayor parte de ellos asentados en la calle de Las Cortes, históricamente conocida como “La Palanca”. San Francisco fue la zona más popular de Euskal Herria.

Ilustración 7. Vista cenital del barrio de San Francisco. Se encuentra delimitado al Norte por la Ría de Bilbao, al Sur por los barrios de Zabala y Miribilla, al Este por el barrio de Bilbao La Vieja y al Oeste por la principal estación de ferrocarriles de la ciudad (Estación de Abando).



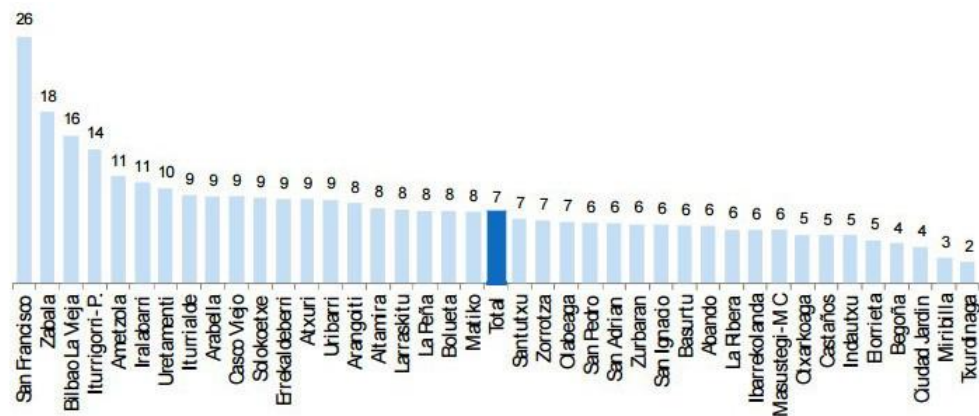
Fuente. Google Earth. Elaboración propia.

En 1970, con motivo de la crisis económica de finales del siglo XX ligada al desmantelamiento industrial, comenzó su degradación social, urbana y medioambiental. El alto índice de desempleo, unido a las características del barrio y al entorno social surgido en el emplazamiento de los burdeles que daban servicio a estibadores y mineros, derivó en graves problemas de marginación social. Un desarrollo urbanístico desordenado, el aislamiento geográfico del resto de la ciudad y de su Ensanche, la desindustrialización, los niveles altos de inmigración no arraigada, la llegada de la heroína, las inundaciones que asolaron la ciudad en 1983 y el olvido institucional, convirtieron al barrio en uno de los más necesitados de la ciudad. Además, el Ayuntamiento no se preocupó por su urbanización hasta mediados de los años 90, factor que contribuyó a aumentar la

sensación de inseguridad y el sentimiento de miedo al delito de sus vecinos y visitantes.

Sin embargo, hoy San Francisco es la zona más multicultural de Bilbao. Después de más de dos décadas de intervención municipal dispone de la mayor oferta de ocio gay de la ciudad y concentra un considerable número de comercios y establecimientos de hostelería regentados por inmigrantes. En la actualidad el barrio tiene censados 6761 habitantes, de los cuales 1765 son personas inmigrantes procedentes, principalmente, de África (el 42%) y América del Sur (el 27%)³³. La Tabla 15 muestra el porcentaje de inmigrantes del censo total de cada barrio bilbaíno: el 26% de la población de San Francisco es inmigrante.

Tabla 15. Porcentaje de población extranjera que habita en los barrios del municipio de Bilbao³⁴.



Fuente. Estudio de Inmigración Extranjera (2016). Observatorio de la Inmigración en Bilbao (Ayuntamiento de Bilbao).

³³ Datos extraídos del informe de Evaluación del Plan Comunitario de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala, realizado en noviembre de 2015 por el equipo técnico ADO2: https://www.bilbao.eus/Bilbaolavieja/doc/memoria_2014_2015.pdf

³⁴ Información extraída del estudio de Inmigración Extranjera (2016) del Observatorio de la Inmigración en Bilbao: https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?cid=3000062046&language=es&pageid=3000062046&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_contenidoFinal

2. La Policía Municipal de Bilbao

La Policía Municipal de Bilbao nace el 8 de noviembre del año 1844, durante el mandato del alcalde D. Federico Victoria de Lecea, con el nombre de Guardia Municipal de Bilbao (Vergara Martínez y Cuadrado, 2003). Los autores reproducen las palabras de los regidores que formaron la Comisión que redactó el proyecto:

“Si han de ser cumplidos los reglamentos de policía urbana, vigilados los mercados y sitios públicos, y si al Señor Alcalde y sus tenientes han de tener los juzgados un dependiente del ramo que le auxilie y cumpla sus comisiones, el número de sus alguaciles, que hasta ahora existía, es a todas luces insuficiente”³⁵.

Hoy la plantilla de la Policía Municipal de Bilbao está formada por 764 personas, 713 son policías (49 mujeres y 664 hombres) con una media de edad de 48 años³⁶. El cuerpo policial dispone de cuatro Comisarías, dos ubicadas en la margen derecha de la Ría del Nervión (la Comisaría del Casco Viejo situada en el Ayuntamiento y la Comisaría de Otxarkoaga en el barrio del mismo nombre) y otras dos en la margen izquierda, ambas en el distrito de Ibaiondo (la Comisaría Central de Miribilla y la Comisaría de La Cantera, asentada en el barrio de San Francisco). La Policía Municipal dispone de una estructura orgánica distribuida en Unidades Territoriales o Comisarías de Barrios (vid. Tabla 16), así como en Unidades especializadas en las competencias propias de la Policía Municipal (Tráfico y Policía Administrativa). Atendiendo al sentido integral del cuerpo, dispone de unidades de Policía Judicial y una Inspección Antidroga³⁷.

³⁵ Los autores insertan la siguiente nota al pie de la cita: A.F.B., sección antigua, 359/1/5, pág. 3.

³⁶ Datos obtenidos de la página web oficial del Ayuntamiento de Bilbao: http://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Noticia_FA&cid=1279159083879&language=es&pageid=3012590240&pagename=Bilbaonet/BIO_Noticia_FA/BIO_Noticia

³⁷ Ver las dos últimas operaciones de la Inspección Antidroga, publicadas por la agencia Europa Press en YouTube y por la EITB (Televisión Pública Vasca) en su página web:

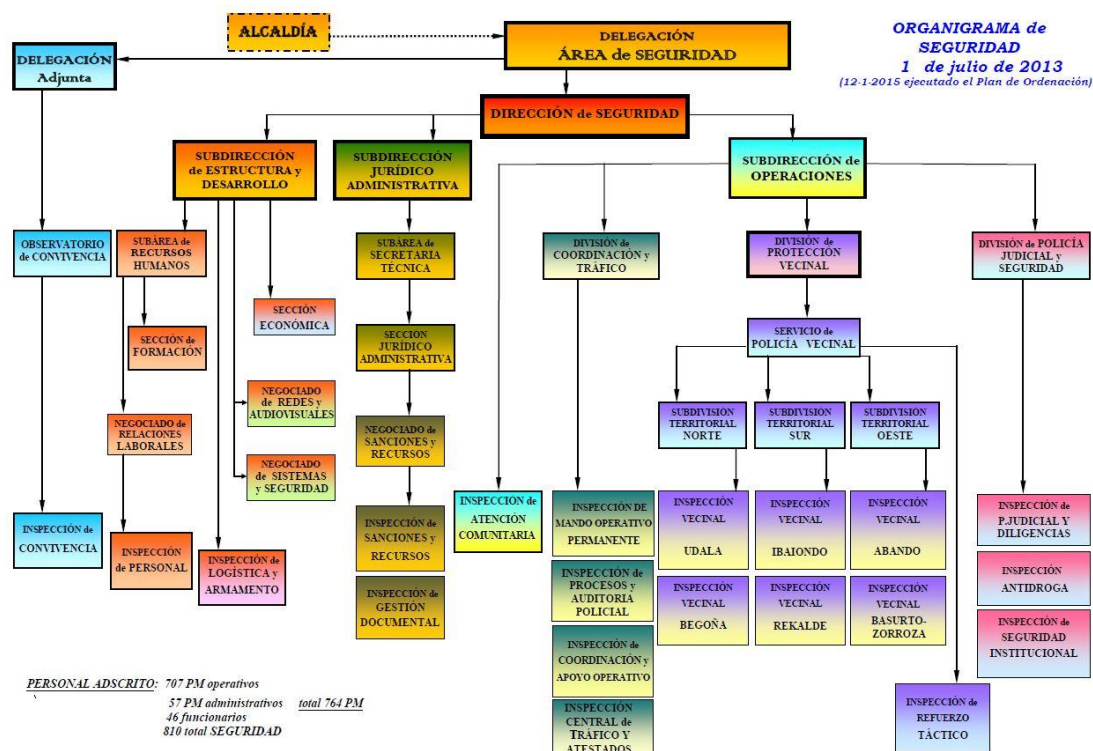
- incautación de 14 kilos de heroína: <https://www.youtube.com/watch?v=3vt1t2BIKRM>
- incautación de 450 kilos de hachís: <http://www.eitb.eus/es/noticias/sociedad/detalle/4671320/tres-detenido-450-kilos-hachis-bilbao/>

Tabla 16. Estructura de la Policía Municipal de Bilbao y adscripción de funcionarios de policía.

ORGANIGRAMA POLICÍA MUNICIPAL DE BILBAO	
Descripción de la Organización	Personal Asignado
DIRECCIÓN DE POLICÍA MUNICIPAL	3
DIVISIÓN DE COORDINACIÓN Y TRÁFICO	1
INSPECCIÓN DE ABANDO	67
INSPECCIÓN ANTIDROGA	19
INSPECCIÓN BASURTO-ZORROZA	44
INSPECCION BEGOÑA	65
INSPECCION CENTRAL DE TRAFICO	65
INSPECCION DE ATENCION COMUNITARIA	10
INSPECCION DE CONVIVENCIA	1
INSPECCION DE COORDINACION Y APOYO OPERATIVO	39
INSPECCION DE GESTION DOCUMENTAL	1
INSPECCION DE LOGISTICA Y ARMAMENTO	6
INSPECCION DE MANDO OPERATIVO PERMANENTE	15
INSPECCION DE PERSONAL	6
INSPECCION DE POLICIA JUDICIAL	66
INSPECCION DE PROCESOS Y AUDITORIA POLICIAL	28
INSPECCION DE REFUERZO TACTICO	38
INSPECCION DE SANCIONES Y RECURSOS	14
INSPECCION DE SEGURIDAD INSTITUCIONAL	50
INSPECCION IBAIONDO	59
AGENTE P.M.	51
AGENTE PRIMERO/A P.M.	6
SUBOFICIAL P.M.	1
OFICIAL P.M.	1
INSPECCION REKALDE	38
INSPECCION UDALA	77
NEGOCIADO DE REDES Y AUDIOVISUALES	4
NEGOCIADO DE RELACIONES LABORALES	2
NEGOCIADO DE SANCIONES Y RECURSOS	1
NEGOCIADO DE SISTEMAS Y SEGURIDAD	7
OBSERVATORIO DE LA CONVIVENCIA	1
SECCION DE FORMACION	1
SECCION ECONOMICA	6
SECCION JURIDICO-ADMINISTRATIVA	2
SERVICIO DE POLICIA VECINAL	1
SUBAREA DE RECURSOS HUMANOS	3
SUBAREA DE SECRETARIA TECNICA	17
SUBDIRECCION DE ESTRUCTURA Y DESARROLLO	1
SUBDIRECCION DE OPERACIONES	1
SUBDIRECCION JURIDICO-ADMINISTRATIVA	1
SUBDIVISION TERRITORIAL NORTE	1
SUBDIVISION TERRITORIAL OESTE	1
SUBDIVISION TERRITORIAL SUR	1
TOTAL ORGANIZACIÓN	764

Fuente. Inspección de Procesos y Auditoría Policial de la Policía Municipal de Bilbao. Elaboración propia.

Ilustración 8. Organigrama de la Policía Municipal de Bilbao.



Fuente. Inspección de Procesos y Auditoría Policial de la Policía Municipal de Bilbao. Elaboración propia.

2.1. La Inspección de Ibaiondo

La actual Inspección de Ibaiondo de la Policía Municipal se localiza en la Comisaría de La Cantera del barrio de San Francisco (vid. Ilustración 9). La Comisaría debe su nombre a la plaza La Cantera, donde se asienta, y la plaza, a su vez, a la cantera de piedra caliza que otrora se hallaba en las inmediaciones. El edificio que alberga la Comisaría se construyó en el año 1925 para alojar el Servicio de Higiene que controló y sanó durante décadas las enfermedades venéreas de los miles de prostitutas que prestaban servicios sexuales en el barrio y de sus clientes³⁸.

³⁸ González García (2006), tomando como fuente el Fondo Municipal del Ayuntamiento de Bilbao (AHDB, Caja 134 y 99 de Higiene Especial), informa que “en los registros correspondientes al año 1894 existían en el barrio un total de 1168 prostitutas de primera clase y un total de 1137 ambulantes”.

La Comisaría de La Cantera se inauguró el 4 de diciembre de 1996 con la adscripción inicial de 35 agentes, 4 cabos y 1 sargento al mando. Hoy son 51 los agentes destinados en la Inspección de Ibaiondo (con sede en la Comisaría de La Cantera): 6 agentes primeros (antiguamente cabos), 1 suboficial (antiguamente sargento) y 1 oficial al mando. Los agentes comparten el edificio, aunque en zonas no comunicadas, con el Centro de Empresas de Bilbao La Vieja (antiguo Centro Municipal de Empleo y Formación) y con distintos proyectos educativos.

Ilustración 9. Detalle del edificio construido en 1925 para alojar el Servicio de Higiene que controló durante décadas la salud de los miles de prostitutas del barrio de San Francisco. Delimitado el espacio que actualmente ocupa la Comisaría de La Cantera, donde se aloja la Inspección de Ibaiondo de la Policía Municipal.



Fuente. Google Earth. Elaboración propia.

Anexo II. Agradecimientos

“The Police are the Public and the Public are the Police”

(Robert Peel, 1829)

Agradecimientos

A mis padres.

A mi mujer y mi hija, por su tiempo, dedicación y cariño.

A “Miricarmen”, por su tiempo.

A Pedro Sacristán de Diego, suboficial de la Inspección de Procesos y Auditoría
Policial de la Policía Municipal de Bilbao.

A Alberto Fuentes Blanco, suboficial de la Inspección de Ibaiondo de la Policía
Municipal de Bilbao.

A José Antonio Chávez Pajuelo, oficial de la Inspección de Mando Operativo
Permanente.

A Carles Soto Urpina, director de este trabajo, por su imprescindible
supervisión.