

Trabajo Fin de Máster

El Modelo de Policía de Proximidad en Bilbao tras el COVID-19

Máster Universitario en Análisis y Prevención del Crimen

Autor: Sara Amaia Wilczek Losada

Tutor: Manuel Rodríguez Herrera



Resumen

El presente trabajo se centra en los efectos que la crisis sanitaria originada por el COVID-19 ha tenido en la gestión de la seguridad, desde el modelo policial de la Policía de Proximidad, en la Villa de Bilbao. A tal fin se analiza si el actual modelo de Policía ha sido capaz de cubrir las nuevas y específicas necesidades relacionadas con la seguridad ciudadana que la pandemia ha generado, y si ha resistido a las adaptaciones *ad hoc* que se han tenido que implementar. Se propone el caso de la Villa de Bilbao como laboratorio social en el que se estudia el impacto de la pandemia, las deficiencias detectadas, las posibles amenazas futuras al sistema y potenciales soluciones a las mismas. Se expone un modelo de Policía de Proximidad revisado y adaptado a las potenciales futuras crisis a las que se puede llegar a tener que hacer frente.

Palabras clave: Policía de Proximidad; COVID-19; Policía Municipal de Bilbao.

Abstract

This paper focuses on the effects that the health crisis caused by COVID-19 has had on the management of security, based on the community policing model, in the city of Bilbao. That is why whether the current police model has been able to cover the new and specific needs related to citizen security that the pandemic has generated and whether it has resisted the *ad hoc* adaptations that have had to be implemented is analysed. The case of the city of Bilbao is proposed as a social laboratory where the impact of the pandemic, the deficiencies that have been detected, the possible future threats against the system and the potential solutions are studied. A revised Community Policing model is presented, adapted to the potential future crises that may be faced.

Key words: Community Policing, COVID-10, Municipal Police of Bilbao

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	Pg. 4
2. FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD EN EL ESTADO ESPAÑOL	Pg. 8
2.1 Funciones de la Policía	Pg. 12
2.2 Funciones de la Policía Municipal de Bilbao	Pg. 15
3. MODELO DE POLICÍA DE PROXIMIDAD	Pg. 17
3.1 Origen e implementación en la Villa de Bilbao	Pg. 17
3.2 Directrices antes del COVID-19	Pg.31
4. ANÁLISIS – MÉTODO DAFO	Pg. 36
4.1 Fortalezas	Pg. 38
4.2 Oportunidades	Pg. 39
4.3 Debilidades	Pg. 41
4.4 Amenazas	Pg. 44
5. ANÁLISIS – MÉTODO CAME	Pg. 47
5.1 Corregir	Pg. 47
5.2 Afrontar	Pg. 48
5.3 Mantener	Pg. 49
5.4 Explotar	Pg. 50
6. PLAN DE MEJORA	Pg.54
7. CONCLUSIONES	Pg. 58
8. BIBLIOGRAFÍA.....	Pg. 60
9. ANEXOS	Pg. 64

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del presente trabajo se realiza una aproximación y una reflexión crítica al modelo de Policía de Proximidad en la gestión de la crisis sanitaria originada por el COVID-19 en la Villa de Bilbao.

Se realiza en primer lugar un recorrido al origen y evolución de este modelo, su implantación en la Villa de Bilbao, la particular realidad policial vivida en la Villa por cuanto cohabitan en ella hasta cuatro Fuerzas y Cuerpos de Seguridad diferentes (Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Ertzaintza y Policía Municipal), las dificultades que se han presentado desde el interior de la organización en la gestión de la crisis sanitaria y su posible génesis y, por último, se proponen una serie de mejoras que podrían introducirse en este concreto modelo de Policía de cara a prevenir que se susciten los mismos problemas en el momento de hacer frente a la siguiente crisis, sea de índole sanitaria, económica, terrorista o social.

Se tratará de ofrecer una perspectiva revisada y actualizada del modelo de Proximidad en base a los problemas que se han detectado hasta la fecha. No se puede obviar y negar que es la primera vez que, como sociedad moderna y como organización policial, se hace frente a una situación de índole semejante y que la ausencia de referencias a situaciones previas similares ha dificultado aun más la labor a realizar tanto a nivel de adopción de políticas de seguridad como el mejor y más adecuado proceder desde las Administraciones y Autoridades.

Es por ello que se considera primordial comenzar a confeccionar acervo policial al respecto, para detectar qué ha fallado, qué ha funcionado, qué se puede mejorar y constituir una primera base desde la que partir cuando sea necesario volver a gestionar una situación que será nueva para todos.

Antes de ahondar en estos aspectos se considera oportuno realizar una primera aproximación a la específica problemática que reviste la cuestión, por cuanto no solo resulta complicado el determinar qué debería haber hecho la Policía durante la gestión de la crisis sanitaria, sino que, *per se*, es complicado ofrecer una definición de lo que

constituye la Policía, las labores que desempeña y cómo debería desarrollar su labor en las sociedades contemporáneas.

Sociedades que, además, están marcadas por la *glocalización* y son unas nuevas sociedades de riesgo caracterizadas por una globalización que, junto con el desarrollo de los recursos científicos y tecnológicos, han producido un cambio en el concepto de la seguridad.

Se habla de *nuevos riesgos*, entendido el concepto de riesgo como la potencialidad de un peligro, transformándose éste en un riesgo por la acción del hombre, que ya no se puede delimitar espacial ni temporalmente¹.

Pensemos en la energía atómica, los conflictos armados o las crisis sanitarias, como la originada recientemente por el COVID-19.

Estos nuevos riesgos marcan una sociedad en la que la seguridad ya no se centra exclusivamente en el mantenimiento del orden y en la lucha contra la delincuencia², sino que los riesgos forman parte de un conjunto prácticamente ilimitado de circunstancias y hechos que pueden poner en peligro a una persona y su entorno, que se encuentran fuera del control directo de las personas y que son los ejes sobre los que pivotan las políticas de seguridad que implementan los Estados y que marcan la labor policial³.

Por otra parte, la *glocalización* determina que actualmente los Estados se presentan como demasiado pequeños para hacer frente a los nuevos riesgos a los que les amenazan (como el narcotráfico o terrorismo transnacional o delitos económicos financieros relacionados con las tecnologías) ya que superan su capacidad de respuesta.

A su vez, estos mismos Estados se presentan como demasiado grandes para dar una respuesta eficaz capaz de gestionar la creciente diversificación y diversidad que aparece en su seno⁴ y deriva en una serie de problemas de convivencia y seguridad ciudadana que

¹ Beck, U. (1986). *La sociedad del riesgo*. (Pp. 80-89). Paidós

² Guillén, F. (2015). *Modelos de Policía y Seguridad*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona

³ Bodemer, K. (1998). *La globalización. Un concepto y sus problemas*. (Pp. 54-71). Nueva Sociedad Ltda.

⁴ Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus

requieren de una respuesta especializada desde las políticas de seguridad y que se materializan, en última instancia, en la labor que desempeña la Policía.

La Policía, tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes, la prevención y la represión de delito, así como del mantenimiento del orden público es la encargada de evolucionar, adaptarse y atender a las nuevas necesidades sociales, marcadas por el incremento de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad determinados por los nuevos riesgos del día a día de una sociedad cambiante.

No existe una definición unánimemente aceptada por la doctrina sobre lo que es la Policía, por ello se van a citar las que ofrecen los autores siguientes:

Pütter⁵ (2011) la define como: “Esa suprema potestad con que se previenen los males que amenazan a la sociedad en el orden interno”.

Santamaría de Paredes (1883) considera a la Policía como:

Acción del poder público para alejar los obstáculos que, como consecuencia de circunstancias accidentales o de la perfección inherente a la naturaleza humana, se oponen a la realización de los fines que se proponen lícitamente en Estado o los particulares.

Luis María Díez Picazo (1998) realiza la siguiente aproximación:

Se entiende por Policía en sentido moderno aquella forma de la acción administrativa consistente en la limitación de la libertad de los particulares, mediante el uso de la violencia física si es preciso, con la finalidad de ejecutar las resoluciones de los órganos del Estado lato sensu y salvaguardar la seguridad pública.

⁵ *Implicaciones éticas de la técnica autoritaria y el llamado «poder de Policía»*. (2011). www.juridicas.unam.mx.

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjSo73ioJTWAhXDYMAKHfI8C90QFjAAegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Frevistas-colaboracion.juridicas.unam.mx%2Findex.php%2Fopera-primaderecho-admin%2Farticle%2Fdownload%2F1469%2F1370&usg=AOvVaw1-Qj8ahqTlgxsRmzJ6odf3>

Otto Mayer⁶ (1953), en cambio, define la Policía como:

La actividad del Estado que tiene por fin la defensa del bien orden, de la cosa pública mediante los recursos del poder de la autoridad contra las perturbaciones del orden que las existencias individuales pueden ocasionar.

Para la confección del presente trabajo de investigación aceptaremos la definición ofrecida por Monjardet⁷ (2010):

La Policía es un instrumento creado por la autoridad pública/política para promover, realizar o salvaguardar intereses colectivos identificables, que tiene por objeto la función estatal encaminada al mantenimiento del orden jurídico existente, en evitación de los peligros que la amenazan mediante una oportuna limitación de la voluntad individual.



⁶ Gil, T. (1999). *Modelo policial y forma de Estado en España*. Atelier

⁷ Monjardet, D. (2010). *Lo que hace la Policía. Sociología de la fuerza pública*. Prometeo libro.

2. FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD EN EL ESTADO ESPAÑOL

Para comprender el proceder de la Policía Municipal de Bilbao durante la gestión de la crisis sanitaria resulta oportuno realizar en un primer momento un acercamiento a la realidad policial que se vive en Bilbao, donde coexisten cuerpos policiales diferentes, cada uno con una serie de competencias que tienen atribuidas de forma exclusiva o compartida con la Policía Municipal y cómo se relacionan entre sí.

Para ello partimos de la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, estableciendo la Constitución Española, en su artículo 104.1 que «*las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*», añadiendo que una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de tales Fuerzas y Cuerpos.

La Ley Orgánica anunciada es la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que supone una reestructuración de las competencias policiales en base a la organización territorial del Estado recogido en nuestro texto constitucional, que, al conformar las Comunidades Autónomas hace necesario que éstas pueden ejercer un verdadero autogobierno al disponer de Policía propia.⁸ En el caso de la Comunidad Autónoma Vasca esta Policía propia se materializa en el Cuerpo de la Ertzaintza.

Asimismo, contiene los principios básicos de actuación que intentan operar a modo de código deontológico que permite configurar la actividad policial como una función de servicio público en aras del interés general⁹.

Esta Ley, en su artículo 2 establece lo que ha de entenderse por tales fuerzas y cuerpos: En primer lugar, las Fuerzas y Cuerpos dependientes del Gobierno de la Nación (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía).

⁸ Gil Márquez, T. (1999). *Modelo policial y forma de Estado en España* (p. 99). Atelier.

⁹ En consonancia con la Resolución 690 de la *Declaración sobre policía* aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 8 de mayo de 1979, Resolución que fue recogida en parte por el Acuerdo del Consejo de Ministros del Gobierno Español el 4 de septiembre de 1981 (BOE 2 de octubre)

En segundo lugar, los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas (Ertzaintza).

En tercer lugar, los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales (Policía Municipal de Bilbao).

Para comprender cómo casan las ideas de autogobierno con la coexistencia de Policías Autonómicas y Forales debemos prestar atención ahora a los Estatutos de Autonomía, que son, tal y como establece Juan Antonio Xiol Ríos¹⁰ (1992):

El instrumento mediante el cual se adquiere la competencia en cada materia, función o ámbito concreto, por la Comunidad Autónoma, dentro del marco determinado por el bloque de constitucionalidad. En materia de seguridad pública son muy distintas las modalidades de competencias.

En el presente trabajo pondremos el foco de atención en la realidad social y policial que se vive actualmente en el País Vasco, y más concretamente, en la Villa de Bilbao.

De este modo, y de acuerdo a lo previamente anunciado por el artículo 2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, la que crea a través del artículo 17 su Policía propia, la Ertzaintza, correspondiendo a las Instituciones del País Vasco el régimen de la Policía Autónoma para «la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo... correspondiendo el mando supremo de la Policía Vasca al Gobierno del País Vasco»¹¹.

Posteriormente, será la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco la que convierta a esta Comunidad Autónoma en la primera que se dota de una Ley de Policía, donde en la propia exposición de motivos de ésta se refleja «la necesidad de dotar a la Ertzaintza de una organización que la capacite para constituirse en un cuerpo de Policía integral, responsable de la seguridad en el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma y presto para auxiliar con eficacia a jueces y tribunales en la averiguación del delito y el castigo de los culpables.»

¹⁰ Xiol Ríos, J.A. (1992) *Policías autónomas como modelo: la nueva legislación* (p. 89). Número 8. Harfax

¹¹ Artículo 17.1 y 1 de la LO 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco

Será asimismo esta ley la que regule la administración de la seguridad de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV) y la coordinación de las policías locales,¹² y determine que los Cuerpos de Policía del País Vasco «tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a cuyo efecto deben velar por la pacífica convivencia y proteger las personas y sus bienes de acuerdo con la ley¹³.»

El Estatuto de Autonomía determina la distribución de competencias que opera en la CAPV entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Autonómica, para cuya coordinación el Estatuto de Autonomía (artículo 17.4) establece -como no podría ser de otra forma- la creación de una Junta de Seguridad que velará por esta labor.

Será la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi la encargada de configurar el sistema de seguridad pública de Euskadi, en la que participan diferentes administraciones públicas y basado en los principios de complementariedad, cooperación, coordinación, colaboración, información recíproca y lealtad institucional.

Esta Ley entiende la seguridad pública, tal y como reza en su exposición de motivos, «desde una perspectiva sistemática e integral, que articula el conjunto de disposiciones, procedimientos, medios y recursos destinados por la administraciones públicas a promover las condiciones y remover los obstáculos para que las personas puedan disfrutar del pleno ejercicio de sus derechos y libertades y desarrolla su vida en espacios de convivencia en paz, bienestar y cohesión social, reduciendo en la medida de lo posible los riesgos y peligros, intencionados o no, que pudieran perturbar sus derechos libertades y su seguridad y la de sus bienes y el patrimonio colectivo.»

Esta visión de la seguridad pública focaliza las políticas públicas hacia la ciudadanía como sujeto activo destinatario de las prestaciones públicas. Así, los poderes públicos han de procurar la protección de los ciudadanos.

¹² Artículo 1 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco

¹³ Artículo 3 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco

Entiende la Ley que el sistema de seguridad pública comprende los servicios de policía y seguridad ciudadana, de emergencias y protección civil, y se configura como norma troncal del ordenamiento vasco en materia de seguridad pública.

Esta norma contempla asimismo que, partiendo del tamaño de la población, la capacidad operativa de las Policías Municipales y las específicas necesidades de cada municipio, aun correspondiendo a cada Policía Municipal el mismo elenco de competencias, éstas puedan ser compartidas o asumidas por la Ertzaintza en caso de ser necesario.

En cualquier caso y para garantizar la colaboración entre ambos cuerpos, la Ley crea las comisiones de coordinación policial de ámbito local¹⁴ en las capitales y las demarcaciones de la Ertzaintza que tienen como finalidad la coordinación y colaboración de los servicios policiales de la Ertzaintza y de las Policía Locales en la ejecución de las funciones que tienen atribuidas.

Coexisten en un mismo territorio, por tanto, hasta cuatro Cuerpos distintos: las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el Estado (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía), la Ertzaintza y, en tanto en cuanto el artículo 116.1 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco establece que «los municipios del País Vasco que tengan una población igual o superior a cinco mil habitantes podrán crear Cuerpos de Policía propios», y la Villa de Bilbao cuenta con aproximadamente 346.478¹⁵ vecinos, cuenta con su propio Cuerpo de Policía Municipal o *Udaltzaingoa*.

La Villa de Bilbao cuenta con un Cuerpo de Policía desde el 8 de noviembre de 1844, contando con un total de 12 agentes, siendo a día de hoy más de 861 los agentes que integran este Cuerpo y desempeñan sus labores por todo el territorio municipal estructurándose en 5 comisarías sitas en diferentes puntos de la ciudad.

¹⁴ Artículo 43 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi

¹⁵ Datos a fecha de 30 de marzo de 2020 recuperados de EUSTAT: Instituto Vasco de Estadística (https://www.eustat.eus/bankupx/pxweb/es/DB/-/PX_010154_cepv1_ep06b.px/table/tableViewLayout1/)

2.1 FUNCIONES DE LA POLICÍA

¿Qué hace la Policía y/o qué debería hacer?

Joan Josep Queralt¹⁶ (1999) manifiesta que la Policía tiene por función:

La prestación organizada de un servicio público llevado a cabo por unos organismos que, profesionalmente y de modo exclusivo, se dedican al mantenimiento del orden y a la protección de la seguridad, a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, a asegurar el normal funcionamiento de las instituciones, a prevenir e impedir la comisión de delitos, o si esto han sido ya cometidos, a efectuar las investigaciones necesarias para descubrir a los culpables y ponerlos a disposición de la autoridad judicial junto con los efectos, instrumentos o útiles que hayan tenido relación con dicho delito.¹⁷

Hablar de funciones policiales es plantear la irresoluble cuestión de intentar un equilibrio entre las funciones propias y naturales de los cuerpos policiales en una sociedad democrática que son la de prevenir y asegurar la paz en el seno de la comunidad, respetando de forma escrupulosa las libertades de los miembros de esta comunidad¹⁸.

Resulta interesante sacar a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/1990, que establece de forma clara una serie de consideraciones¹⁹: «De la Constitución se deduce que las Fuerzas de Policía están al servicio de la comunidad para garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Constitución y la ley le reconocen, y éste es el sentido del artículo 104.1 CE que puede considerarse directamente heredero del artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, configurando a la Policía como un servicio público para la comunidad, especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades. El artículo 104.1 CE trata de asegurar la adaptación del sistema policial, de sus funciones y de sus principios básicos al orden constitucional, subrayando, en un plano positivo, y en la

¹⁶ Queralt, J. (1999). *Introducción a la Policía Judicial*. J. M. Bosch

¹⁷ Gil Márquez, T. (1999). *Modelo policial y forma de Estado en España* (pp. 31-32). Atelier.

¹⁸ Rico, J. y De Salas, L. (1988). *Inseguridad ciudadana y Policía* (p. 83). Tecnos

¹⁹ Gil Márquez, T. (1999). *Modelo policial y forma de Estado en España* (pp. 33-34). Atelier.

misma línea que el artículo 53 CE, la función de garantía de libertades y derechos fundamentales que también corresponde a la Policía pero, al mismo tiempo, negativamente destacando que la actuación de las Fuerzas de Policía debe respetar también y garantizar las libertades y derechos fundamentales del ciudadano».

El artículo 104.1 refleja un necesario y no siempre fácil equilibrio en relación con la actuación de las Fuerzas de Policía, que es un instrumento necesario para asegurar la libertad y la seguridad a los ciudadanos, pero que, al mismo tiempo, por la posibilidad del uso legítimo de la fuerza y medidas de coacción que supone, en el caso de extralimitaciones, una puesta en peligro de la libertad y seguridad de aquéllos, así como de otros derechos y bienes constitucionales de la persona.

La búsqueda de este equilibrio entre el aseguramiento de la paz y la prevención del delito pero con el absoluto respeto hacia los derechos y libertades de los ciudadanos marca la actuación policial en todas sus intervenciones y circunstancias. Durante la gestión de la crisis sanitaria el punto de partida ha sido un escenario nuevo para todos: partíamos de la base de un estado de alarma en el que Derechos Fundamentales como el de la libertad de circulación o libertad de reunión se han visto afectados.

En una situación ya de por sí novedosa y en el que la ciudadanía ha tenido que aprender a vivir siguiendo unas nuevas normas y respetando restricciones de circulación, limitaciones de agrupaciones en vía pública y un toque de queda, la labor policial ha requerido de un plus de excelencia y profesionalidad por parte de los agentes.

La Policía trata con todo tipo de perfil de personas, en situaciones muy diferentes: desde la detención de un agresivo traficante, al auxilio de una persona mayor desorientada o jóvenes bajo los efectos del alcohol participando en riñas tumultuarias.

Durante la pandemia, con el establecimiento de nuevas infracciones para conductas que hasta entonces no estaban sujetas a regulación alguna (como la libertad de circulación en horario nocturno) dio lugar a multitud de intervenciones con personas que hasta entonces no habían tenido contacto alguno con la Policía, ni mucho menos contaban con antecedentes policiales.

Ello requirió que los agentes tuvieran que hacer gala una vez más de una auténtica capacidad de resiliencia y versatilidad para, aunque con respeto, tacto y asertividad, pero sin poder dejar de lado la firmeza y severidad propios de una organización policial, tratar con personas que no estaban de acuerdo con el proceder policial, o, por cuestiones personales (como en el caso de los negacionistas) ni siquiera creían en la procedencia del estado de alarma.

Una vez superada la fase de novedad y a medida que los ciudadanos se iban acostumbrando a las nuevas medidas y a la nueva realidad, lo cierto es que la gran mayoría de ellos respetaban las restricciones, pero a medida que transcurrían los meses también se pudo experimentar el hartazgo y en muchas ocasiones la desesperación de muchas personas, cuyas vidas estaban teñidas de incertidumbre y miedos.

Una vez más se esperó de la Policía Municipal que estuviera a la altura y buscara mantener el equilibrio entre la nueva faceta próxima a Policía de Orden que estaba adquiriendo, centrada en detectar todas las infracciones que se produjeran en la vía pública de incumplimiento de medidas COVID, a la par que mantuviera los principios que la marcaban como una Policía de Proximidad.

Es reseñable la cuestión del empleo de la mascarilla: si bien es cierto que al inicio de la pandemia desde la Jefatura de la Policía Municipal se conminó a los agentes a una tarea informativa de las nuevas restricciones, posteriormente se instó a la plantilla a que centrara en sus esfuerzos en garantizar que las medidas COVID fueran respetadas.

Una de las medidas que más parecía costar asumir era el empleo de la mascarilla en todos los establecimientos y locales públicos, así como durante el tránsito por la vía pública.

Desde Jefatura se llegó a dedicar recursos de voluntarios de paisano para que recorrieran los puntos más concurridos de la ciudad para denunciar a los infractores, buscando un efecto llamada y se supiera que la Policía era intransigente con el tema. Sucesivas publicaciones en el periódico EL CORREO, el más popular en la Villa, contribuyeron a que, en poco tiempo, el número de denuncias y propuestas de sanción planteadas por el incumplimiento del uso obligatorio de la mascarilla descendiera notablemente.

2.2 FUNCIONES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE BILBAO

Las funciones que asume la Policía Municipal de Bilbao en el territorio de la Villa son las enumeradas en el artículo 55 del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, que en el artículo 27 estipula que son las que siguen:

- a) Proteger a las autoridades de los municipios y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
- c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.
- d) Policía Administrativa en lo relativo a ordenanzas, bandos y demás disposiciones y actos municipales dentro de su ámbito de competencia, así como velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y protección del entorno en el ámbito de las competencias locales en dichas materias.
- e) Participar en las funciones de Policía Judicial colaborando con las Unidades de Policía Judicial.
- f) Prestar auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.
- g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos.
- h) Vigilar los espacios públicos y colaborar en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.
- i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

Durante la gestión de la pandemia, además de desarrollar estas labores que habitualmente le son encomendadas a la Policía Municipal, tuvo que hacer especial hincapié en la actuación como Policía Administrativa en la ejecución de las nuevas medidas que se iban aprobando tanto desde el Gobierno Central como, posteriormente, a través de la aprobación de sucesivos Decretos del Lehendakari.

No se dejó de prestar colaboración con las Unidades de Policía Judicial aunque la forma de relacionarse con los Juzgados y Tribunales también varió, especialmente en el momento de presentar los detenidos ante el Juzgado de Guardia, decretando Su Señoría en la mayoría de casos la pronta puesta en libertad para evitar así contactos estrechos con los ciudadanos.

Asimismo, la colaboración con los servicios de protección civil se vio reforzada en tanto en cuanto se establecieron protocolos específicos de actuación junto con los Bomberos y los servicios sanitarios de cara a intervenir con personas o entrar en domicilios donde habitaran personas que podían ser positivas en COVID.

No se dejó de vigilar los espacios públicos tanto durante las labores ordinarias de patrullaje como a través del establecimiento de puntos fijos donde las unidades permanecían estáticas ya que se preveía que afluyeran los infractores, si bien es cierto que las concentraciones multitudinarias fueron suspendidas.

Cabe destacar que la última de las labores enumeradas por el artículo 27 de la Ley de Policía del País Vasco establece una de las labores estrella de la Policía Municipal de Bilbao en cuanto a una Policía de Proximidad: la cooperación en la resolución de conflictos privados.

La cercanía que este modelo busca pasa indudablemente por ofrecer una imagen cercana de la Policía, donde el ciudadano sienta que puede contar con ella hasta el punto de requerirla para la colaboración en la gestión de sus conflictos privados, donde la labor policial queda circunscrita la mayor parte de las ocasiones a la mediación.

En tiempos de pandemia, donde se prioriza evitar toda clase de contactos más allá de los estrictamente necesarios esta labor se ve mermada. No obstante, y pese a que era de esperar la situación contraria, los requerimientos en este sentido no aumentaron. Podía pensarse que el confinamiento domiciliario daría lugar a un mayor número de conflictos vecinales, ya sea por molestias de ruidos o la denominada “Policía de balcón”, en la que los vecinos daban aviso a la Policía cuando observaban a un infractor incumplir las medidas, pero la realidad no fue así.

3. MODELO DE POLICÍA DE PROXIMIDAD

3.1 Origen e implementación en la Villa de Bilbao

Históricamente han devenido distintos enfoques policiales que han surgido de las cambiantes necesidades de la sociedad buscando dar respuesta a las mismas.

Entre ellas, un enfoque basado en las relaciones pacíficas entre las personas y grupos, fundado en una comprensión de los procesos clave psicológicos, sociales y políticos, que generan relaciones de confianza y solidaridad entre las comunidades donde las personas desarrollan un fuerte sentido de sí mismas y participan activamente en sus decisiones sociales.

Todo ello ha dado lugar a una reestructuración de la Policía, la cual se va adaptando y acomodando a las nuevas demandas ciudadanas.

Este modelo responde a la necesidad de ese cambio en la organización policial de una Policía reactiva a una preventiva, proceso que se inició en los años 80 (con diferentes versiones según los países y las comunidades) pero con unos rasgos comunes como la necesidad de contar con la ayuda de los ciudadanos y la comunidad, y asumir que la prevención es una función primordial y ver como posible un nuevo estilo de trabajo más proactivo, enfocado al análisis y estudio de las causas de los delitos²⁰.

El enfoque policial centrado en la comunidad se configura como el modelo imperante en Europa en las sociedades modernas y, como no podría ser de otra manera, en nuestro país.

La base teórica de este modelo la constituyen, por una parte la Criminología norteamericana, donde autores como Trojanowicz y Bucqueroux (1998) encuentran las bases de este enfoque, por una parte en el patrocinio normativo, entendido éste como que cuanto más se compartan metas, valores y creencias entre la comunidad y la Policía más probable será la colaboración para mejorar el barrio, y por otra, la teoría social crítica, que estipula que para que la gente se una para solucionar los problemas de la comunidad

²⁰ Gallardo R. y Cobler E. (2012). *Mediación policial. El manual para el cambio en la gestión de conflictos*. (Capítulo 1). Tirant lo Blanch

hace falta que los ciudadanos cuenten con conocimiento, potenciando su papel como parte de la solución, y su emancipación.

Por otra parte, criminólogos británicos se centraron en cómo la comunidad podía lograr una mayor participación implicándose en su propia seguridad, en aras de alcanzar grandes consensos sobre bienes, valores y derechos que han de ser objeto de protección y sobre los temas que han de ser objeto de las intervenciones policiales, todo ello para facilitar que sus objetivos se consigan con la aquiescencia de la ciudadanía (Guillem, 2016).

David. L. Carter (1999) propone la siguiente definición:

La Policía Comunitaria es una nueva filosofía de actuación policial (...), filosofía que requiere que los departamentos de Policía desarrollen una nueva relación con las personas respetuosas con la Ley de la comunidad, lo que les faculta para tener una mayor participación en el establecimiento de las prioridades de la comunidad y les involucre en una mayor participación en los esfuerzos para mejorar la calidad de vida de sus vecindarios. Se modifica el enfoque de la labor policial desde el manejo de las llamadas aleatorias hacia la Policía orientada a la solución de problemas.

Sam Souryal, profesor de Justicia Criminal y la Ética en el Colegio de Justicia Criminal en la Universidad Estatal Sam Houston en Huntsville (Texas) identifica los objetivos de la Policía de la Comunidad como los siguientes²¹:

1. Promover la unidad entre la Policía y los ciudadanos en un esfuerzo por prevenir el crimen.
2. Mejorar la comunicación y el entendimiento mutuo.
3. Mejorar las relaciones de la Policía y los demás componentes del sistema de justicia criminal.
4. Buscar alternativas para solucionar los problemas de la comunidad
5. Fortalecer el cumplimiento de la Ley, la igual protección de las leyes y de los derechos civiles.
6. Diseñar estrategias para situaciones de emergencia.

²¹ Souryal S. (1995). *Police Organization and Administration*. (P. 233). Andersons Publisher

7. Fomentar la participación ciudadana en comités asesores del departamento policial.

El enfoque policial centrado en la comunidad tiene como objetivo principal mantener el compromiso entre los intereses y objetivos de la Policía, haciendo que el contacto con el ciudadano y la alineación de los objetivos entre la Policía y la ciudadanía ser el principal eje de actuación. Se trata de una proximidad física y moral, donde la Policía haga suyas las preocupaciones e inquietudes de los ciudadanos para los que, en última instancia, trabaja y gracias a los que tiene sentido la misma institución policial.

El ciudadano se configura por tanto en el eje fundamental en el diseño e implementación de las políticas de seguridad, debiendo tener capacidad para influir en ellas, en tanto en cuanto le afectan directamente, y no limitarse a ser un receptor de seguridad pasivo.

Este enfoque podemos definirlo como un sistema de trabajo por el que la Policía, a través de un diálogo y contacto permanente con los miembros de cada vecindario en concreto, hace suyas las preocupaciones en materia de seguridad del vecindario, define sus prioridades de actuación en consecuencia, y se compromete a afrontar la situación en colaboración con los vecinos, de modo que tengan un papel activo, tanto a nivel de prevención como incluso a nivel de actuación, para afrontar el conjunto de sus problemas de seguridad.

Se configuran como fundamentales el compromiso de tipo moral entre la Policía y la comunidad, el contacto permanente (diálogo) con los ciudadanos, el dar prioridad a los problemas que los ciudadanos sienten como importantes, y permitir y fomentar que la comunidad participe en su solución de problemas relacionados con la seguridad.

Podemos definir a continuación los diez principios que inspiran el enfoque centrado en la comunidad:

En primer lugar, la participación ciudadana y la implicación de la comunidad en la seguridad pública: en tanto en cuanto uno de los fines principales de este enfoque es mantener el compromiso entre la Policía y la sociedad, resulta indispensable la corresponsabilización de los ciudadanos en la gestión de los problemas de seguridad.

En segundo lugar, el trabajo en el territorio, haciendo énfasis en la descentralización: las estructuras policiales han debido seguir un proceso de cambio en las estructuras organizativas y una descentralización para poder adaptar la institución a las necesidades concretas de cada vecindario.

Mediante la asignación de zonas o partes concretas de los territorios a unidades policiales más pequeñas (como la creación de Inspecciones Vecinales, en el caso de Bilbao, como se expondrá posteriormente) se consigue fomentar el conocimiento tanto del entorno físico como de las concretas necesidades que plantea dicho territorio, así como la sensación de cercanía de la ciudadanía con la Policía.

Se reduce asimismo la jerarquía en la toma de decisiones, fomentando la capacidad de decisión de los agentes desplegados en la zona y proporcionándoles cierta discrecionalidad en la toma de decisiones.

Los policías de primera línea se hacen así responsables de la gestión de la seguridad en su distrito o barrio, dando más margen a su capacidad de iniciativa, responsabilidad y margen de maniobra en la toma de decisiones. Se da mayor libertad a los agentes de los distritos o barrios para tomar la iniciativa para decidir lo que debe hacerse y cómo debe hacerse en sus ámbitos territoriales, por lo que éstos conocen mejor las necesidades y recursos de su comunidad y están en mejor posición para forjar vínculos de colaboración con los vecinos.

De igual manera, la descentralización ofrece cierta estabilidad y permanencia de los miembros de la organización en los barrios o distrito en los que son asignados.

En tercer lugar, la concepción de trabajo interinstitucional, inter-agencias o multidisciplinar en el marco de la seguridad pública: la estrategia de este enfoque se basa en crear alianzas entre todos los actores que van a tener un papel en la gestión de la seguridad, es decir, una forma de trabajo integral y multidisciplinar en la que la Policía trabaja con otros departamentos de la Administración como los servicios sociales, medioambientales, educativos, urbanísticos y otro tipo de asociaciones y organizaciones públicas y privadas.

Como cuarto principio se configura la necesaria innovación en el trabajo policial que ha tenido lugar recientemente: partimos de un modelo tradicional en el que las herramientas con las que contaba la Policía eran limitadas, fundamentalmente la detención, y en materia de conflictos privados solía limitarse al asesoramiento y la derivación hacia otros servicios públicos.

Actualmente se fomenta la función proactiva de la Policía, basada en la resolución alternativa de conflictos (RAC), la creatividad y solución creativa de los problemas y la innovación, así como el empleo de medios distintos o alternativos a los tradicionales para resolver el delito, el desorden y el miedo al delito en la comunidad.

En quinto lugar, la gestión de la diversidad resulta principio indispensable en este enfoque donde la Policía ha de prestar sus servicios en una sociedad diversa y cambiante, lo cual requiere de una rápida adaptación de las estrategias implementadas a la hora de gestionar la seguridad pública. Encontramos segmentos sociales con necesidades y demandas particulares que requieren de una respuesta especializada.

Las organizaciones policiales deben adaptarse a esta realidad diversa, estableciendo estrategias de gestión de la diversidad capaces de dar respuesta al amplio conjunto de demandas y necesidades que ésta plantea.

El sexto principio está definido por la gestión estratégica de la información y la toma de decisiones, y la concepción de la inteligencia en las organizaciones policiales. La finalidad es la mejora de la gestión de la información: diariamente la Policía obtiene gran información del exterior, extremo éste donde se hace imprescindible conocer el entorno donde se prestan los servicios, sus demandas y necesidades para poder fundamentar las decisiones que se adoptan, medir el efecto de las acciones y las medidas implementadas.

El objetivo no es otro que proveer a la Policía de un marco analítico para incidir en el trabajo policial (seleccionando objetivos y problemas) y guiar a la propia organización en la evaluación de su rendimiento, resultados y efectos.

En séptimo lugar, la evaluación continua de la actividad policial es uno de los aspectos más relevantes a la hora de implementar un nuevo modelo policial (sea del corte que sea), así como determinar cómo se va a realizar esta evaluación en la que se van a medir y determinar el impacto de los cambios y esfuerzos realizados.

Es necesaria, por tanto, una evaluación tanto a nivel interno (en el seno de la propia organización) como a nivel externo (cómo se han visto afectadas las relaciones con la sociedad).

Por ello la evaluación se configura tanto a nivel de estrategias, como de resultados.

Como octavo principio podemos establecer el de la responsabilidad y transparencia en la gestión de la actividad policial, que no es más que la rendición de cuentas para mantener la máxima de la legalidad en la actividad policial y, de esta forma, la legitimidad ante la ciudadanía para la que en última instancia la Policía sirve y trabaja.

Siendo uno de los pilares fundamentales de este modelo policial el establecimiento de alianzas con la comunidad para reducir la delincuencia y el desorden, mejorar la calidad de vida de la comunidad y atender sus necesidades, una falta de legitimidad o credibilidad en la actividad policial mermaría de forma insubsanable este objetivo.

La “auditoría” de la Policía se lleva a cabo en dos niveles:

Por una parte, a nivel interno, en el seno de la propia Administración a través de los procesos de control y subordinación jerárquicos propios de cada Cuerpo.

Por otra parte, a nivel externo, la actuación policial está supervisada (cada día más) tanto por la comunidad en general como por otro tipo de asociaciones o entidades ciudadanas encargadas de verlas por los derechos de la ciudadanía.

El noveno principio lo constituye la necesidad de la adaptación cultural por las organizaciones policiales a un nuevo modelo policial.

La estructura policial de cada organización es de corte marcadamente rígido.

Tal y como la define Ott²² (2006), la cultura está constituida por las: “Creencias, asunciones, percepciones, normas, artefactos y patrones de conducta que guían la acción individual y la del grupo”.

Estos patrones influyen en el comportamiento y la forma de realizar las funciones de la Policía, modelan su propia visión de la realidad y afectan inevitablemente a las relaciones con la comunidad.

El modelo tradicional de la Policía está marcado por un cierto escepticismo, así como un código de discreción para defenderse del control externo y la supervisión, acentuado por, como dicen autores como Zhao, Thurman y He²³, por la percepción que pueden tener los agentes de las escalas básicas de que un enfoque comunitario no sea suficiente para hacer frente a los problemas de la delincuencia y lo fundamental que resulta para la prevención delictiva.

Por último, encontraríamos la innovación en las técnicas de dirección en el ámbito de la seguridad pública como décimo principio.

Por una parte, implantar la dirección por objetivos, es decir, planificar la actividad y las acciones concretas a ejecutar y, consecuencia inevitable de ello, la evaluación del desempeño, el impacto y los objetivos.

Materializar este modelo de Policía en una sociedad concreta pasa inevitablemente por una necesaria modificación profunda de los modos de funcionamiento de la Policía tanto en el plano interno como el externo²⁴.

En el plano externo es necesario renunciar al objetivo primordial del control social en beneficio de una verdadera red de orden y de seguridad de paz social, configurando un sistema en el que los paradigmas de paz pública y prevención del crimen tienen prelación sobre el paradigma de la represión y la aplicación de la ley.

²² Sánchez, J. C., Tejero, B., Yurrebaso, A., & Lanero, A. (2006). CULTURA ORGANIZACIONAL: desentrañando vericuetos. *Revista de Antropología Iberoamericana*, 1(3), 380–399.

²³ Zhao, J., Thurman, Q., & He, N. (1999). Sources of job satisfaction among police officers: a test of demographic and work environment models. *Justice Quarterly*, 16(1), 153–173. <https://doi.org/10.1080/07418829900094091>

²⁴ Gallardo R. y Cobler E. (2012). *Mediación policial. El manual para el cambio en la gestión de conflictos*. (Capítulo 1). Tirant lo Blanch

Se produce una inversión de las prioridades creando un ambiente social más positivo, más constructivo y que favorece el nacimiento de relaciones más dinámicas entre la Policía, los ciudadanos y los demás agentes de control social.

A nivel de convivencia, la demanda social exige de la Policía soluciones concretas a sus problemas que la mera aplicación de la Ley no siempre proporcionan. Así, la Policía se configura como aquella institución encargada de generar nuevas formas de acción preventiva y proactiva que fomente la cultura de la paz, entendida ésta como el conjunto de valores, actitudes y comportamientos que impliquen respeto a la vida, al ser humano y su dignidad y que sitúa en primer lugar los derechos humanos, el desprecio por la violencia en cualquiera de sus formas y la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia.

En el plano interno la Policía abandona modelos burocráticos y paramilitares en beneficio de un sistema mejor, adaptado a la iniciativa y al mantenimiento de una asociación con la población, para lo que es necesario que se opere un cambio en los modos de funcionamiento y la propia cultura policial.

Es necesario el cambio de cultura para que la Policía, sin perder el principio de autoridad que le es inherente, llegue a ser una Policía cercana a los ciudadanos, atienda a sus necesidades y llegue a formar parte de los agentes sociales al servicio de la ciudadanía a través de una red de interconexión entre todos, actuando de manera integral en aras de la resolución de conflictos.

Dentro del enfoque basado en la comunidad podemos distinguir tres estrategias policiales diferentes que han seguido los Cuerpos Policiales a lo largo y ancho de todo el mundo²⁵.

La primera de ellas es la estrategia basada en el mantenimiento del orden y la calidad de vida de la ciudad. Esta perspectiva se basa en el mantenimiento rápido y contundente del orden en las calles de las ciudades atacando de manera rápida y contundente los problemas de incivismo, convivencia y calidad de vida en las calles. Como máximo exponente de

²⁵ Pacheco Torralva A., Navarro Gosálbez Á. y De Bartolomé Cenzano J.C. (2016). *La actuación policial en la diversidad social y cultural: buenas prácticas ante el racismo, la xenofobia y la discriminación*. (Capítulo 3). Tirant lo Blanch

esta estrategia encontramos la estrategia de *Tolerancia Cero* como estrategia de gestión de la seguridad implementada en la ciudad de Nueva York durante la década de los años 90 basada en la *Teoría de las Ventanas Rotas* de James Q. Wilson y George Kelling.

La segunda estrategia (probablemente la que mayor impacto ha tenido en las organizaciones policiales de todo el mundo) es aquella que dirige su atención directamente a la comunidad como actor principal de la seguridad y que es conocida como la Policía Comunitaria o de Proximidad (*Community Policing*). La ciudadanía se configura como actor clave en la seguridad política, con elementos innovadores principales como la descentralización, la cercanía de la Policía con la ciudadanía o la inversión de los flujos en la toma de decisiones.

La tercera estrategia es la Policía orientada a la Solución de Problemas (POP) conocida en el ámbito anglosajón como *Problem Oriented Policing* y que tiene su base en el estudio y análisis de los distintos problemas a los que habitualmente se enfrentan las organizaciones policiales buscando dar una solución al origen mismo del problema.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, la realidad que vivimos en nuestro país a nivel policial es compleja, diversa y cohabitan diferentes Cuerpos Policiales, con sus objetivos y especificidades.

En la estrategia de Policía Comunitaria cobran especial relevancia las Policías Locales, ya que se encuentran en el nivel más próximo a la ciudadanía de entre todas las organizaciones prestadoras de servicios de seguridad, y esta proximidad conlleva que interactúen con el medio en el que desarrollan su función con una mayor intensidad que el resto de organizaciones.

Huelga decir que las realidades sociales que vivimos generan y demandan nuevas y cada vez más especializadas atenciones por parte de la Policía, que opera y trabaja en (y para) una sociedad diversa, plural y multiétnica.

Ello conlleva la inevitable consecuencia de que la Policía debe aceptar la necesidad de adaptar su profesionalismo, la calidad del servicio y sus amplias responsabilidades legales a las necesidades de una población en constante cambio.

En este contexto resulta interesante sacar a colación la reflexión que hacen Fernández e Yñiguez (2014) sobre la situación actual, y es que:

El fenómeno de la inmigración en las últimas décadas ha implicado un esfuerzo suplementario a la Policía para adaptarse a esta nueva realidad social, que lleva implícita diversidad de prácticas sociales, religiosas y culturales. Pero también nuevas formas de entender la educación, la actividad comercial, la convivencia y la seguridad.²⁶

En este sentido, y siguiendo a estos autores el objetivo de las Policías Locales sería que las políticas operativas y los planes de actuación policiales estuvieran adaptados a cada realidad social para tener éxito. La excelencia se concretaría con la individualización de la relación de la Policía con cada grupo social²⁷.

Tal y como señalan Rico y Salas (1988):

La Policía debe de estar al servicio de la comunidad, siendo su razón de ser la de garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley le reconoce. Ello implica: a) una adaptación de los servicios policiales a las necesidades reales de la comunidad; b) la ausencia de cualquier tipo de injerencia política indebida en las actuaciones policiales; c) la colaboración del público en el cumplimiento de ciertas funciones policiales.

España es un país históricamente configurado como un lugar de convivencia de personas diferentes, con lenguas distintas, diferentes religiones y orígenes étnicos diversos. La diversidad se configura por tanto como una característica de nuestra sociedad, y ha de ser percibida por todos los ciudadanos como un valor común a todos, evitando comportamientos de rechazo o desconfianza²⁸.

²⁶ Fernández C.J., Yñiguez A. (2014). *Gestión estratégica de la Policía*. Punto Rojo Libros

²⁷ Pacheco Torralva A., Navarro Gosálbez Á. y De Bartolomé Cenzano J.C. (2016). *La actuación policial en la diversidad social y cultural: buenas prácticas ante el racismo, la xenofobia y la discriminación*. (Capítulo 3). Tirant lo Blanch

²⁸ Pacheco Torralva A., Navarro Gosálbez Á. y De Bartolomé Cenzano J.C. (2016). *La actuación policial en la diversidad social y cultural: buenas prácticas ante el racismo, la xenofobia y la discriminación*. (Capítulo 5). Tirant lo Blanch

La Policía de Proximidad se configura como el modelo más adecuado para hacer frente a los problemas de seguridad y convivencia de una comunidad de diferentes culturas, nacionalidades, religiones, orientaciones e identidades sexuales, discapacidades, etc.

Una Policía moderna ha de ser reflejo y responder a la comunidad a la que sirve. Así, para poder responder a la diversidad cultural de las comunidades y la ciudadanía la Policía debe conocer a sus ciudadanos y saber responder y gestionar los conflictos que surgen de la diversidad cultural y de la convivencia comunitaria²⁹.

El papel de la Policía en esta sociedad diversa está recogido en la carta de Rotterdam, redactada en 1996 y que tiene su punto de partida en la especial responsabilidad de la Policía como defensor de los derechos y libertad, constituyéndose en el garante esencial del marco social.

Así, la Policía debe actuar (y demostrar que así actúa) como un “modelo a imitar” y usar sus poderes especiales y exclusivos en defensa de los ideales multiétnicos, ya que solo así conseguirá tener sentido la existencia de la institución en sí.

Como se ha descrito hasta ahora, el modelo imperante en las sociedades modernas y, como no podría ser de otro modo, en la Villa de Bilbao, es el de una Policía de Proximidad.

El presente trabajo se va a centrar en cómo este modelo opera a nivel de la Policía Municipal o *Udaltzaingoa*.

El modelo de Policía Comunitaria o de Proximidad llega a Bilbao de la mano del “**Pacto por la Seguridad ciudadana en Bilbao**” firmado el 5 de marzo de 2018 por los partidos que entonces tenían representación en el Pleno: EAJ-PNV, PSE-EE, EH BILDU, PP, UDALBERRI y GOAZEN.

²⁹ Pacheco Torralva A., Navarro Gosálbez Á. y De Bartolomé Cenzano J.C. (2016). *La actuación policial en la diversidad social y cultural: buenas prácticas ante el racismo, la xenofobia y la discriminación*. (P. 208). Tirant lo Blanch

Se trata de un pacto que concibe la seguridad como una pieza clave para lograr superar con éxito los desafíos y aprovechar las oportunidades que como sociedad se ofrecen a nivel municipal.

La seguridad es concebida de una forma integral, condicionada por el tipo de sociedad en la que se desarrolla. En este sentido, solo en una sociedad inclusiva, solidaria, cohesionada, que brinde igualdad de oportunidades y basada en una convivencia construida sobre la base del respeto entre todas las personas que la integran, puede garantizar la seguridad de dichas personas y, por lo tanto, su desarrollo pleno.

Tal y como reza el documento del Acuerdo, éstas son las bases para construir políticas de seguridad eficaces, todo ello con adaptación al marco internacional (concretamente, a las propuestas de las Naciones Unidas³⁰ en materia de seguridad) y en el marco vasco de políticas de seguridad enunciado por la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública en Euskadi.

El marco de actuación del Acuerdo se aborda desde la Administración Local y ha de basarse en posibilitar una participación amplia de la ciudadanía de Bilbao a nivel de barrios y de la ciudad en su conjunto, donde resulta fundamental el enfoque de la Policía como una Policía de Proximidad.

En las políticas de seguridad, y concretamente de cara a planificar la seguridad ciudadana resulta imprescindible poner a las personas en el centro de dichas políticas.

La finalidad de las políticas que se adopten en el marco del Acuerdo es la de garantizar la seguridad en su sentido más amplio, así como velar por la calidad de vida a través de la garantía de una convivencia pacífica de la colectividad en la que la Policía presta sus servicios.

La sociedad cada vez más plural y compleja de Bilbao espera de las políticas de seguridad ciudadana y de la Policía algo más que la mera persecución de delincuentes o la vigilancia del cumplimiento de la ley.

³⁰ En concreto, el Programa de Naciones para el Desarrollo a partir del año 1990 y los objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Así, el Pacto entiende que el marco del mismo se circunscribe a la seguridad ciudadana, entendiendo ésta como: el aseguramiento de la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica, respetuosa y ordenada de las vías y de los espacios y, en general, la garantía de la seguridad física de las personas y erradicando la comisión de delitos y faltas contra ellas y sus bienes.

El pacto gira en torno a dos elementos fundamentales: por una parte, la búsqueda de una convivencia pacífica y, por otra parte, la eliminación de aquellos ilícitos que cercenen gravemente derechos y libertades y supongan un grave obstáculo en el desarrollo humano.

Los principios que el Pacto concibe para lograr una sociedad cohesionada y digna son los siguientes:

1. La igualdad entre todas las personas
2. La dignidad de todas las personas
3. La solidaridad y la cohesión social
4. La mejora en la prevención del delito
5. El compromiso con el desarrollo social, medioambiental y económico de la ciudad
6. La calidad de vida en el bienestar social
7. La colaboración entre instituciones y entidades
8. La participación y la corresponsabilidad
9. La innovación en las políticas públicas
10. La transparencia, el buen gobierno y la rendición de cuentas
11. La firmeza y la determinación en la persecución de los delitos
12. Sostenibilidad de la vida

La prioridad del Pacto es una política de seguridad preventiva que se soporta en programas educativos, de capacitación y empoderamiento social, que enfrente realidades de exclusión social o económica, que detecte y resuelva estados de necesidad que puedan conducir a actuaciones delictivas. Es decir, una política de seguridad integral que a través de medios de anticipación y prevención reduzca la intervención policial.

El Pacto señala los colectivos que entiende vulnerables en Bilbao, definiéndolos como: aquellos que presentan unas características que los sitúan en una situación de partida en desventaja a la hora de ver reconocidos parte de sus derechos. Es decir: las mujeres (especialmente a las que sufren violencias machistas), los menores, los mayores y las víctimas de los delitos.

El Pacto define los barrios como el objetivo de la actuación y la elaboración de los planes de seguridad.

Es también a nivel barrio desde donde se va a llevar el control y seguimiento de los planes para evaluar la efectividad de las actuaciones llevadas a cabo, modificarlas en caso de que fuera necesario o dar por finalizada la actuación en el caso de que los objetivos perseguidos hubieran sido alcanzados.

Se priorizan especialmente: la convivencia ciudadana, el respeto a la ciudadanía, el respeto a la ciudad, el ocio responsable y el patrimonio público y privado.

El Pacto dedica un apartado específico (el sexto) a la Policía Municipal, entendiéndola a ésta como el principal recurso del que dispone el Ayuntamiento para materializar los compromisos que el Pacto pretende alcanzar.

Concretamente, el modelo de Policía vecinal, que para ser eficiente ha de ser próximo a la ciudadanía, y que por tanto necesita que la Policía Municipal se estructure con sus centros de decisión fuertemente descentralizados, para facilitar la participación de la ciudadanía y las diferentes asociaciones y colectivos en la planificación y evaluación de los asuntos de seguridad que les atañen.

Este modelo de Policía ha reducido las tasas de los delitos y ha mejorado las relaciones entre Policía y comunidad: se trata de un modelo policial que supone entender y realizar las labores policiales poniendo el énfasis en la prevención de los hechos delictivos, siendo las personas y la comunidad las que se sitúan en el centro a la hora de establecer la política de seguridad y fijar prioridades.

Aunque la prevalencia de la labor preventiva es innegable, no se deja de lado la persecución e investigación de los delitos ni las políticas de carácter coercitivo, que son

imprescindibles, complementan y hacen más eficaces a aquellas de carácter estrictamente preventivo.

Para ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía se plantea un modelo de gestión integral de la seguridad, donde todos los elementos que la conforman se encuentran interrelacionados, trabajando en un marco de cooperación, coordinación y colaboración con las otras áreas del Ayuntamiento y otras Administraciones, así como con el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco.

Por último, el Plan introduce una batería de 35 medidas³¹ para materializar todos los objetivos enunciados en el mismo.

3.2 Directrices antes del COVID-19

Lo expuesto hasta ahora constituye la base de la actuación policial de las patrullas adscritas al Departamento de Seguridad Ciudadana, que suponen más de la mitad del total de 800 agentes que constituyen la plantilla de la Policía Municipal de Bilbao.

La Villa se divide en 8 distritos, compuesto por 44 barrios, donde cada distrito cuenta con su Inspección (comisaría) propia: Deusto, Uribarri, Otxarkoaga-Txurdinaga, Begoña, Ibaiondo, Abando, Rekalde y Basurto-Zorroza.

Las Comisarías (físicamente) están sitas: en el Ayuntamiento (cubriendo los dos primeros distritos), en Otxarkoaga (cubriendo también el distrito de Begoña), en la Comisaría Central de Miribilla trabajan los agentes adscritos a las Inspecciones de Ibaiondo y Abando, y por último la comisaría de Basurto-Rekalde, que aúna a los agentes de los dos últimos distritos.

La Comisaría Central es también la base en las que están sitos en Centro de Mando Control, las Unidades de Inteligencia, Criminalística, Policía Judicial, Antidroga, Diligencias, Atestados, los calabozos y la Jefatura.

³¹ Anexo I

De esta forma, acercando las Inspecciones a los barrios se materializa el principio de descentralización que marca el espíritu inherente a la Policía Vecinal. Acerca tanto físicamente la institución como a los agentes adscritos a dicha Inspección.

Por otra parte, se consigue el objetivo de la proximidad buscado por este modelo de Policía en tanto en cuanto que cada Distrito, como se ha comentado previamente, se encuentra dividido en Barrios. Los agentes que conforman cada turno de trabajo tienen asignado un Barrio en concreto, por lo que se acerca la figura del agente al ciudadano de manera exponencial.

El nivel de conocimiento que los agentes llegan a alcanzar de la zona de patrullaje asignada, de la problemática existente en sus Barrios, de las preocupaciones que con confianza los ciudadanos les manifiestan, de las preocupaciones e inquietudes de los vecinos y las específicas necesidades que determinados colectivos presentan, es extraordinario.

En las propias Inspecciones se han habilitado oficinas específicas de atención a la ciudadanía conformadas por agentes que se encargan específicamente de problemas de convivencia (la Unidad de Policía Comunitaria) y que las tradicionales soluciones policíacas no son capaces de solventar: por ejemplo, el caso de una vecina que recurrentemente hace inscripciones ofensivas en los buzones comunitarios y que mantiene una situación de mala convivencia que perdura desde hace años.

La solución que el patrullero que atiende el aviso puede ofrecer, más allá de (en el caso de haber daños) poder recoger una denuncia *in situ* y judicializar el asunto, puede ser la de mediar. Pero ¿qué sucede cuando la vecina en cuestión se niega a abrir la puerta?

Son numerosas las ocasiones en la que los uniformados no disponen de medios para dar la solución óptima y eficaz al requirente, y es aquí donde entran los compañeros de la Inspección que, en contacto permanente con otras áreas del Ayuntamiento como los Servicios Sociales, viviendas Municipales y Urbanismo pueden ofrecer una solución satisfactoria a ambas partes, a través del diálogo, la mediación y el estudio en profundidad del caso.

Se espera el patrullero una capacidad de resiliencia y adaptación que le permita ser capaz de dar respuesta a situaciones tan variadas y dispares que van desde una fuga de agua, unos ruidos procedentes de un local, un vecino molesto, una colisión con heridos o cualquier ilícito penal.

La capacidad de respuesta ante estas situaciones encuentra su base en una buena formación, como es la recibida por los agentes a lo largo de 7 meses de instrucción en la Academia Vasca de Emergencias y Policía de Arkaute. En ella adquieren competencias y conocimientos en el ámbito del Derecho Administrativo, Derecho Penal, Técnicas y Tácticas Policiales, defensa personal, conducción, tiro, sociología, psicología, primeros auxilios y tantas otras.

Posteriormente se recibe un curso de acogida en Bilbao, donde se profundiza en aspectos legales como las ordenanzas municipales que rigen en la Villa, el conocimiento del entorno urbano y callejero y empleo del bastón extensible y arma de fuego propios de la dotación en el municipio.

Con esta formación, los nuevos agentes inician su período de prácticas hasta ser nombrados funcionarios de carrera.

La primera Unidad a la que están adscritos y antes de poder ascender o trasladarse a otra es a la de Seguridad Ciudadana. Las labores principales consisten en el patrullaje, la atención de avisos provenientes del Centro de Mando y Control, la realización de controles de vehículos y personas, las tareas administrativas como pueden ser los controles de reservas de estacionamiento, la cumplimentación de expedientes y vigilancias específicas.

Constituyen éstas un excelente ejemplo de la materialización de la Policía de Proximidad: si un vecino o grupo de vecinos acude a la Inspección para plantear una queja o manifestar su preocupación por alguna cuestión que atañe al Barrio, los compañeros de Policía Comunitaria de la propia Inspección y que realizan turnos de mañana y tarde en las dependencias se entrevistan con el vecino.

Después de estudiar el caso concreto (pensemos, por ejemplo, en una plaza próxima a un colegio en la que se sospecha que se esté traficando con estupefacientes) y analizar las posibles soluciones, hay veces que, una vez consultada la cadena de mando y seguida la jerarquía en la toma de decisiones, la solución resultante puede ser la adopción de una vigilancia específica durante la salida del centro de los escolares, en los que una unidad (patrulla) uniformada realizará la labor de punto fijo en prevención de esta clase de conductas.

De este punto fijo se lleva un riguroso control que se cumplimenta tanto en el expediente que recibe la patrulla que realiza el control, como en la hoja de ruta de la unidad, que es donde se reflejan las tareas llevadas a cabo durante el servicio.

Mas no es ésta la única forma en la que los ciudadanos pueden transmitir sus quejas y/o preocupaciones a la Policía: en la propia página web del Ayuntamiento de Bilbao existe un apartado denominado “Tu Ayuntamiento te escucha”, en el que cualquier ciudadano puede expresar libremente cuanto considere oportuno.

En caso de revestir carácter de infracción o ser de índole policial, se da trámite al Área de Seguridad, y desde ésta se planifica la mejor forma de darle respuesta.

Además, con carácter periódico los responsables de las Comisarías (categoría de Oficial o Suboficial en la escala de mando) celebran reuniones con los representantes de las diferentes asociaciones, colectivos y vecinos del barrio, en las que priman el diálogo, al comprensión mutua, la posibilidad de expresarse libremente en un entorno de seguridad y respeto, así como trasladar a la ciudadanía las posibilidades y limitaciones de la Policía ante una cuestión concreta, y derivarles al recurso competente o más adecuado para cada situación planteada.

Gracias a estas reuniones la Policía llega a conocer de primera mano las específicas necesidades que un colectivo concreto puede llegar a presentar, anticipándose a problemas futuros de potencial mayor envergadura.

Posibilita también el acercamiento de posturas de colectivos diferentes que posiblemente de otra manera no hubieran encontrado un espacio de diálogo, donde la figura del Policía adopta un carácter de mediador en aras de solventar o minimizar el conflicto.



4. ANÁLISIS - Método DAFO

Para realizar una crítica y análisis constructivos sobre el desempeño de las labores policiales desde el modelo de Policía de Proximidad que se ha seguido en Bilbao desde el inicio de la pandemia sanitaria declarada el 14 de marzo de 2020 con motivo del COVID-19 se va a seguir el análisis DAFO (FODA), ya que se ha considerado el más óptimo y adecuado para analizar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del Cuerpo.

Se van a señalar las fortalezas del modelo observadas, posteriormente se van a considerar aspectos que se consideran oportunidades que ofrece el modelo de proximidad, para posteriormente continuar con lo que se consideran debilidades y finalmente se señalarán las amenazas que puede presentar este modelo en un futuro si no se revisa e introduce mejoras en el modelo.

La declaración del estado de alarma, que junto con el de excepción y sitio es uno de los tres regímenes de excepción contemplados en el artículo 116 de la Constitución Española que otorga poderes excepcionales a las autoridades civiles o militares de España para afrontar situaciones extraordinarias y graves como la crisis mundial sanitaria originada por el COVID-19, supuso poner a prueba la efectividad del modelo de Policía de Proximidad en Bilbao, ya que en origen no es un modelo planteado ni pensado para hacer frente a contingencias del calado que supuso la pandemia, tal y como han revelado las deficiencias que han salido a la luz durante la gestión de la crisis.

El sábado 14 de marzo de 2020 el Gobierno Central, mediante la aprobación del Real Decreto 463/2020 declara el Estado de Alarma en todo el territorio español para afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el COVID-19.

Los fines de semana, y, en consecuencia, el día que se aprueba el estado de alarma, en Bilbao se encuentra trabajando un único grupo de trabajo de servicio, por comisaría.

Para comprender la realidad que viven los agentes ese fin de semana es necesario señalar que el servicio en Bilbao (los agentes adscritos a la Seguridad Ciudadana) trabajan cumpliendo un calendario de 7 semanas: una semana de mañana (de lunes a viernes), una

de tarde (de lunes a viernes), una de mañana con guardia de fin de semana, semana libre, semana de tarde (de lunes a viernes), semana de noche con guardia de fin de semana y semana libre.

Así, lo habitual es que entre semana en los turnos de mañana y tarde haya dos grupos (de los 7 que hay) de servicio, mientras que durante las noches y los fines de semana están en activo solamente la mitad de los agentes.

El sábado 14 de marzo, cuando se declaró el Estado de Alarma, estaba de servicio la mitad de la plantilla. A la entrada del servicio, durante el briefing, la única información de que se disponía es el previamente mentado Decreto. A falta de instrucciones de aplicación internas ni de criterios de interpretación conjuntos con la Ertzaintza se dieron a lo largo del turno múltiples situaciones en las que el criterio al que se apelaba era el sentido común y la buena praxis de cada agente.

¿Qué se considera establecimiento esencial? ¿Pueden abrir los talleres mecánicos? ¿Y si es para prestar servicio a una ambulancia? ¿Pueden abrir las papelerías? Si los establecimientos que venden alimentos y otros productos de primera necesidad... ¿Pueden abrir los bares para vender comida para llevar?

Procede en este punto recordar el propósito del estado de alarma que marca el real Decreto en el preámbulo, que no es otro que «...proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública... para prevenir y contener el virus y mitigar el impacto sanitario, social y económico... establece un elenco de medidas imprescindibles para hacer frente a la situación...resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental...».

Tal y como se ha señalado previamente, la declaración del estado de alarma se produjo un sábado. Los servicios jurídicos que habrían de marcar los criterios de aplicación y protocolos de actuación para la Policía no estarían operativos hasta el próximo día hábil, lunes. Así, el martes 17 de marzo de 2020 se recibe la primera instrucción interna que supone una reproducción del anteriormente citado artículo 7 del Real Decreto, que señala los supuestos en los que se permite el tránsito de personas por la vía pública.

Asimismo, se toma la decisión de que la labor policial se circunscriba a una labor informativa de la nueva situación y regulación legal a la ciudadanía, sin realizar propuestas de sanción por los potenciales incumplimientos.

4.1 Fortalezas

La primera fortaleza que se puede señalar del modelo de Policía de Proximidad durante la gestión de la pandemia es que gracias a lo accesible que resulta la Policía a la ciudadanía de a pie esta labor inicial informativa se pudo desempeñar sin mayores complicaciones y el mensaje pudo llegar de forma efectiva a la mayor parte de la ciudadanía.

Desde las Inspecciones se señalaron puntos fijos distribuidos a lo largo de todos los Distritos en los que las unidades debían permanecer a lo largo de las horas de máximo tránsito para cumplimentar esta tarea de información, así como hacer uso de la megafonía de la que están provistos los vehículos policiales para informar de las medidas que habían entrado en vigor.

Por otra parte, el hecho de que cada Inspección cubra un Distrito determinado, y que las mismas patrullas compuestas por los mismos agentes desempeñen sus labores en los mismos Barrios (integrantes del Distrito) conlleva una cercanía y conocimiento de las necesidades de los agentes que componen cada Barrio, y que varían de uno a otro. Esto mejoró indudablemente la tarea de información que se había encomendado inicialmente a la Policía en tanto en cuanto se celebraron reuniones con las asociaciones y representantes de colectivos profesionales, lo cual posibilitó el establecimiento de un canal de información en el que, a la par que se informaba de las nuevas medidas, se conocía también las preocupaciones y problemáticas que los ciudadanos percibían.

Por citar a modo de ejemplo algunos de ellos encontramos: la Asociación Cultural Eslava Vasca (ACEV), la Asociación de Inmigrantes Argelinos en Bilbao El Bahdja, la Asociación Sierra Maestra Comunidad Cubana residente en Euskadi, la Asociación de Amigos del Pueblo Mauritano, la Asociación Global United Nigel Delta European

Community o la Asociación Red Africana para revitalización económica e igualitaria RAPREYI.³²

A nivel de colectivos profesionales quizá el que más activo se ha mostrado y más fuerza ha tenido (aunque trasciende el ámbito municipal) es la Asociación de Hostelería de Bizkaia.

Cabe destacar que esta Asociación, junto con la Asociación de Empresarios de Hostelería de Gipuzkoa y SEA empresas alavesas interpuso un recurso contencioso-administrativo en el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco contra las reglas de reapertura del apartado 9.1) del anexo del Decreto 44/2020 y la disposición tercera del Decreto 4/2012, de 22 de enero, del Lehendakari, de tercera modificación del Decreto 44/2020, de 10 de diciembre, que establecían el cierre de los establecimientos de hostelería y restauración en los municipios de más de 5.000 habitantes cuando al tasa de incidencia acumulada de casos positivos por COVID-19 en los últimos 14 días fuera superior a 500 por cada 100.000 habitantes y por tanto el municipio se encontrara en fase roja.

Así, y entendiendo el Tribunal que la actividad hostelera no estaba en el origen del aumento de contagios que se había experimentado en Euskadi, se reabrieron los locales y establecimientos hosteleros aun en los municipios que estuvieran en fase roja.

4.2 Oportunidades

Una de las mayores oportunidades que ofrece este modelo policial es el trabajo integrador en coalición con otras áreas del Ayuntamiento como el de Acción Social, Obras, Planificación Urbana y Proyectos Estratégicos, Atención y participación Ciudadana e Internacional o Vivienda.

³² Todas las asociaciones mencionadas se pueden encontrar en la página web del Ayuntamiento de Bilbao o en el siguiente enlace: http://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=3000066645&pagename=Bilbaonet%2FPaige%2FBIO_guiaAsociaciones&rendermode=previewnoinsite%3Fnp%3D3

Todas estas áreas trabajan en estrecha colaboración con el área de Seguridad Ciudadana, en el que están incardinados la Policía Municipal, Protección Civil y el servicio de Emergencias Médicas y Ambulancias.

El elevado grado de participación ciudadana que marca este modelo policial, sumado a la visión de la función policial como un servicio público de amplio alcance destinado a además de luchar contra la delincuencia, fomentar la seguridad y calidad de vida de los ciudadanos desde una perspectiva próxima a la ciudadanía, ha hecho que este modelo también resulte cercano a las restantes áreas municipales, logrando dotar de sentido la idea de servicio integral multidimensional.

La descentralización que marca este modelo y que se traduce en la asignación de cada patrulla a un territorio geográficamente reducido ha permitido que durante la pandemia la ciudadanía perciba una visión de cercanía que se ha hecho necesaria durante estos tiempos de duda, confusión y miedo.

Numerosas son las ocasiones en que la ciudadanía demandaba la perspectiva más humana, cercana y quizá incluso de apoyo psicológico que también ha de ser capaz de prestar una Policía de Proximidad.

Materializa esto la capacidad de la gestión de la diversidad que es propio de este modelo policial.

Asimismo clave ha sido la gestión estratégica de la información en la toma de las decisiones, es decir, la inteligencia en la Policía Municipal.

Como a toda buena organización corresponde, no se puede pasar por alto la necesidad de una evaluación continua de la actividad policial en tanto en cuanto se han observado deficiencias en el modelo durante la gestión de la crisis. La posibilidad de la evaluación continua supone en sí mismo una oportunidad del modelo, ya que permite evaluar los cambios y esfuerzos realizados tanto a nivel interno como externo. Evaluando los fines y objetivos del Cuerpo, la metodología, los indicadores, calendario y asignación del personal encargado de cumplir los objetivos podemos aventurarnos a proponer mejoras que deben partir, necesariamente, desde la formación de los agentes.

La estructura (aunque jerárquica, como no podría ser de otro modo en una organización policial) marcadamente accesible y cercana de la propia institución (cercanía de los mandos respecto a los agentes, posibilidad de contacto directo incluso con las más altas esferas del Cuerpo) hace posible la propuesta de cambios y el acercamiento de opiniones desde cualquier estrato de la cadena de mando.

Así, de considerarse oportuno y adecuado introducir mejoras en el modelo como la formación en competencias de orden público³³, el entrenamiento con materiales técnicos (cascos y escudos) y protocolos propios de esa clase de intervenciones (entradas en espacios abiertos con multitudes congregadas) y la formación temprana en el empleo de los equipos de protección individual, de higienización de materiales, instalaciones y vehículos policiales.

Además de la Academia Vasca de Policía y Emergencias sita en Arkaute (Vitoria), la Policía Municipal de Bilbao cuenta con una Academia propia sita en la Comisaría central de Miribilla, por lo que la formación de los agentes en estas materias se podría realizar en grupos reducidos (en aras de cumplir con las recomendaciones de prevención del COVID-19), con la turnicidad que permite el tener a los agentes desempeñando sus labores en tres turnos de trabajo diferentes y con la accesibilidad que el propio espacio físico destinado a la enseñanza tiene, por cuanto el único desplazamiento necesario sería en correspondiente hasta la Comisaría central, sita en las afueras de la Villa y de fácil acceso tanto en vehículo propio como a pie.

4.3 Debilidades

La pandemia ha tenido como resultado una nueva forma de realidad social. Las necesidades de seguridad y demandas a cubrir por la Policía también se han visto transformadas, todo ello en un contexto de duda e incertidumbre en el que no solo no había ejemplos de situaciones pasadas similares, sino que las pautas a seguir y las

³³ Si bien es cierto que en materia de orden público la competencia es exclusiva de la Ertzaintza, como posteriormente se expondrá fueron numerosas las ocasiones en las que agentes adscritos a la Unidad de Seguridad Ciudadana tuvieron que intervenir en actuaciones de esta índole.

directrices provenientes de la Unión Europea, el Organismo Mundial de la Salud y los gobiernos centrales y autonómicos han llegado a resultar insuficientes o incluso contradictorias.

La realidad con la que amaneció Bilbao el 15 de marzo fue la de una ciudad vacía, sin tráfico rodado y donde la mayoría de los establecimientos se encontraban cerrados, ya que el artículo 7 del Real Decreto 463/2020 determinó la limitación de la libertad de circulación de las personas estipulando los 8 únicos supuestos en los que las personas estaban autorizadas a circular por las vías de uso público:

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
- b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
- d) Retorno al lugar de residencia habitual.
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.
- g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.

El confinamiento domiciliario se tornó un asunto en el que las autoridades municipales debían intervenir ofreciendo una solución a aquellas personas que no contaran con una residencia.

Así, se realojó a las personas que se encontraban en esta situación en los albergues municipales, pero en tanto en cuanto no disponían de capacidad suficiente para todos los usuarios a los que debían albergar, el Ayuntamiento decidió poner a disposición de la Cruz Roja los 11 polideportivos municipales que hay en Bilbao para alojar a estas personas.

Muchas de estas personas, en su mayoría varones jóvenes de origen magrebí y africano, presentan un perfil conflictivo y cuentan con numerosos antecedentes policiales y penales. Cuando se determina alojar a estas personas en los polideportivos, muchas se

muestran reacias por cuanto en los mismos imperan una serie de normas de convivencia y medidas que les impiden comportarse como habitualmente lo hacen en la calle.

Un gran error que se cometió en el momento de comenzar a ingresar a estas personas en los polideportivos fue no controlar los enseres que portaban ni someterlos a ninguna clase de detector de metales. De esta forma, pronto comenzaron a surgir conflictos y a sucederse las agresiones en el interior de los centros.

Los polideportivos, a cargo de Cruz Roja y de cuya seguridad se encargaban los servicios de seguridad privada pronto vieron superados su capacidad de actuar y de atajar numerosos incidentes violentos que se daban entre los usuarios del mismo.

Así, la Policía Municipal era requerida para intervenir en espacios cerrados en donde decenas de personas intervenían en peleas. Tras estas intervenciones se comienzan a localizar armas que los implicados habían empleado, que portaban consigo o que habían escondido entre sus pertenencias o en lugares discretos de los pabellones.

Este es un claro ejemplo de una intervención de orden público, en el que en teoría y por razón de distribución de competencias el Cuerpo competente para actuar es la Ertzaintza, pero que por proximidad y falta de recursos disponibles los primeros recursos en acudir son los de la Policía Municipal.

Los patrulleros de la Policía Municipal no cuentan con elementos de protección como de los que disponen las unidades de Brigada Móvil de la Ertzaintza, por lo que no fueron pocas las intervenciones en las que los agentes tuvieron que intervenir y resolver con los medios de que disponían, tratando en todo momento de salvaguardar la integridad y seguridad propia y de los implicados.

Esta clase de situaciones se convirtieron en habituales, por lo que desde las distintas Comisarías se comenzó a dotar de escudos y cascos a los patrulleros.

Conviene destacar en este punto que los agentes de la Policía Municipal no cuentan con formación en materia de orden público, desconociendo los protocolos de actuación y

empleo y manejo de los equipos técnicos con los que las unidades especializadas en la materia trabajan.

4.4 Amenazas

Como se ha señalado previamente, el calendario de trabajo de los agentes adscritos al Departamento de Seguridad Ciudadana es de siete semanas:

- Mañana (de lunes a viernes)
- Tarde (de lunes a viernes)
- Mañana con guardia de fin de semana
- Semana libre
- Tarde (de lunes a viernes)
- Noche con guardia de fin de semana
- Semana libre

El protocolo marcado desde Osakidetza y la Jefatura de la Policía Municipal pautaba que en caso de presentar un agente síntomas o ser positivo, automáticamente debía pasar a guardar cuarentena, así como su compañero de patrulla. Aunque a lo largo de la pandemia este criterio fue variando, se produjeron situaciones en las que, debido a que en los turnos de mañana y tarde coinciden de servicio dos grupos, en caso de positivo y contacto estrecho con otros compañeros, el riesgo de contagio se extendía a ambos grupos, todo ello sin contar con los posibles contagios que se pudieran producir durante los relevos.

Si bien es cierto que se tomaron todas las medidas higiénico sanitarias posibles (desinfección de coches patrulla, de espacios comunes, medios técnicos y ordenadores) resultaba materialmente imposible desinfectar o ventilar determinadas zonas entre el cambio de un grupo y otro, que coincidían, por ejemplo, en los vestuarios, los armeros, y otros espacios reducidos.

Podía así contagiarse gran parte del personal de una misma Inspección en un breve lapso de tiempo, dejando desprovisto el Distrito y el servicio.

Si bien es cierto que la Policía Municipal cuenta con un servicio de voluntarios (compañeros que están de descanso, pero pueden ser llamados a trabajar) en ocasiones ha llegado a ser insuficiente si simultáneamente varios grupos se encontraban de baja.

Por fijarnos en otro Cuerpo, como el que es la Ertzaintza, se tomó la determinación de reajustar los calendarios de trabajo para evitar esta coyuntura.

De por sí la Ertzaintza tiene un calendario de trabajo de cinco semanas:

- Mañana con guardia de fin de semana
- Semana libre
- Tarde (de lunes a viernes)
- Noche con guardia de fin de semana
- Semana libre

Durante la pandemia reajustaron los calendarios de trabajo de tal forma que, aunque cumplían las mismas horas de trabajo, las distribuyeron en turnos de doce horas de la siguiente forma:

- Cuatro días de mañana
- Tres días libres
- Cuatro días de noche
- Semana libre
- Tres días de mañana
- Cuatro días libres
- Tres días de noche
- Semana libre

De esta forma consiguieron reducir los grupos de trabajo para que en caso de que algún compañero se infectara, frenar la propagación de los demás compañeros.

Figura 1

Tabla de Análisis DAFO

ANÁLISIS DAFO	
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none">• Carencia de formación en incidentes de orden público• Falta de unificación de criterios de actuación entre la Ertzaintza y la Policía Municipal	<ul style="list-style-type: none">• Imposibilidad material de desinfección continua de todos los elementos de trabajo compartidos por los agentes
Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none">• Cercanía de la Policía Municipal con la ciudadanía• Establecimiento de canales de intercambio de información fluidos entre la Policía y la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none">• Trabajo en coalición• Alto grado de participación ciudadana• Descentralización del modelo• Inteligencia• Posibilidad de evaluación continua• Academia como espacio de formación

5. ANÁLISIS - Método CAME

Las estrategias y selección de acciones concretas a adoptar a las que se hacía mención previamente se han obtenido aplicando el paso lógico subsidiario al análisis DAFO, es decir, mediante el análisis CAME (Corregir, Afrontar, Mantener y Explotar), una metodología cuyo objetivo es dar pautas y definir las acciones a tomar a partir de los aspectos hallados en los diagnósticos de situación obtenidos del análisis DAFO.

Así, para cada uno de los apartados que conforman el análisis DAFO se van a ofrecer una serie de medidas, desde la aplicación del método CAME.

5.1 Corregir

Para corregir las debilidades observadas en el modelo de Policía de Proximidad la opción más viable pasa por una apuesta por la formación y el reciclaje de los agentes.

La realidad en la que y para la que la Policía trabaja está marcada por estar continuamente sometida a cambios sociales, demográficos, económicos a los que tiene que adaptarse. La Policía atesora una infinidad de utilidades y funciones posibles, determinadas por las directrices políticas de las autoridades que la rigen.

De esta forma, el proceso de cambio en el modelo policial parte inevitablemente de un cambio social, que las autoridades observan y para el cual quieren adaptar la organización policial, en aras de garantizar una respuesta efectiva por parte de ésta.

La buena respuesta y desempeño de una nueva o readaptada labor policial encuentra su origen en la formación de los agentes en esas nuevas competencias o formas de trabajar. En el caso de agentes sin poseer la plaza en propiedad este espacio se encuentra en la Academia de Arkaute, y en el caso de la plantilla que ya está prestando servicio, a través de cursos de reciclaje que se imparten tanto en la Academia propia con la que cuenta la Policía Municipal de Bilbao como en la Academia de Arkaute.

Podrían así impartirse cursos de preparación para la actuación ante Incidentes Críticos (como actualmente ya se imparten), cursos de intervención en cuestiones de orden público hasta la efectiva llegada de recursos de la Ertzaintza (a quien corresponde la materia), formación en porte y empleo de escudos y cascos, entradas en espacios cerrados con agrupaciones de multitudes y empleo de Equipos de Protección Individual.

Si bien es cierto que en la Policía Municipal se impartieron charlas informativas sobre este último tema, se echó en falta una vertiente práctica de la materia.

De todo orden imprescindible se considera contar con criterios unificados de actuación de los Cuerpos coexistentes en el territorio del País Vasco, tanto durante la gestión de la crisis originada por el COVID-19 como ante la gestión de futuras crisis.

El 7 de junio de 2020 se publica en el Boletín Oficial del País Vasco el Decreto 13/2020, del Lehendakari, por el que se establecen, para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, normas para la gestión y aplicación de la fase 3 en el proceso de transición. El Decreto regulaba las condiciones del paso de Euskadi a la fase 3 de la desescalada, siendo la fase en la que el Lehendakari retoma la capacidad de gestión y regulación de todas las medias que se aplicarían desde entonces en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

La asunción de la competencia para la regulación de materias hasta ese momento reservadas al Gobierno Central llevó a la necesidad de regular también, como no podría ser de otra forma, la actuación policial: los objetivos que debían perseguirse, las prioridades que debían marcarse y los protocolos de actuación. En este último extremo se percibió una falta de coordinación entre ambos Cuerpos: en el día a día de los patrulleros se sucedían escenarios que no se encontraban regulados aún y cuya respuesta pasaba por el real saber y entender de cada agente, con la inseguridad que eso generaba al ciudadano en el caso de recibir informaciones contradictorias.

Un ejemplo claro de ellos es en materia de hostelería y limitación de movilidad: en caso de encontrarse un municipio en fase roja a dicho municipio sólo podía accederse a realizar compras de productos que no se encontraran en el municipio propio de residencia. En ese caso ¿ir al Corte Inglés (sólo hay uno en Vizcaya) estaba autorizado o, por el contrario,

había que conformarse con productos de otras marcas, aunque una persona realizara de forma habitual sus compras en dicho comercio?

Estas y otras similares cuestiones planteaban la aprobación de los sucesivos Decretos del Lehendakari a medida que todo el país se acercaba al fin del estado de alarma: se aprobaron los Decretos 44/2020, de 10 de diciembre; el 4/2021, de 22 de enero, el 7/2021, de 12 de febrero y el 16/2021, de 26 de marzo.

Con cada nuevo Decreto y cada reunión del LABI (el Consejo Asesor del Plan de Protección Civil de Euskadi) en el que se daban a conocer las nuevas medidas y restricciones, surgían nuevas dudas que el Gobierno Vasco intentaba paliar difundiendo listados de preguntas y respuestas ante las posibles dudas que pudiera haber.

Resulta por tanto comprensible que, en una época marcada por la confusión, las constantes novedades, nuevas medidas y regulaciones, la llegada lenta y en ocasiones tardía de protocolos y criterios de actuación unificados para ambos Cuerpos tardase en llegar. Las consecuencias de ello han sido dudas a la hora de actuar, inseguridad para el ciudadano y una incertidumbre constante, por lo que es un aspecto en el que, de cara a gestionar una próxima crisis, la coordinación y actuación uniforme de ambos Cuerpos debería ser una máxima.

6.2 Afrontar

Las amenazas percibidas en el modelo de Proximidad es necesario afrontarlas, para evitar que se conviertan en futuras debilidades.

A tal fin, y con el objetivo de evitar que potencialmente el servicio quede desprovisto de efectivos en caso de un contagio de varios grupos de trabajo, se considera interesante y oportuno dotar de recursos o protocolos de emergencia a la organización para emplear en situaciones como la generada por la pandemia y que en un futuro podría corresponder a la gestión de otra clase de crisis, ya fuera de seguridad, de salud o de cualquier otra índole.

El primer paso consistiría en plantear los escenarios de crisis que podrían suponer una amenaza a la ciudadanía, y confeccionar los protocolos de actuación de forma anticipada de tal forma que no hubiera que ir regulándolos “sobre la marcha”.

Así, una vez contando con los protocolos y las medidas a adoptar la segunda fase consistiría en realizar simulacros y entrenamientos conjuntos con los demás recursos intervinientes (Ertzaintza, Bomberos, Protección Civil, recursos de sanidad...) para tener interiorizado el proceder ante los diferentes escenarios que se pudieran plantear.

Asimismo, y en caso de dotarse a los recursos con medios técnicos de alguna clase (cascos, escudos, equipos de protección individual) también resultaría necesario realizar entrenamientos periódicos y simulacros con estos equipos.

Por último, y haciendo propia la medida implementada por la Ertzaintza en cuando al reajuste del calendario laboral de los agentes para evitar contactos y prevenir potenciales contagios se considera interesante contar con un “calendario de emergencia” ya planteado y aprobado que podría implementarse en cualquier momento si la coyuntura y la potencial amenaza así lo exigieran.

6.3 Mantener

Las fortalezas resulta necesario mantenerlas, por lo que resulta necesario contar con medidas para evitar perderlas.

Siendo las mayores fortalezas observadas del modelo de proximidad la propia cercanía que la Policía ha demostrado para con la ciudadanía, lo cual ha posibilitado el establecimiento de canales de flujos de información bidireccionales, ha ayudado en gran medida la adaptación de la población a la nueva realidad y que la Policía hiciera suyas las preocupaciones ciudadanas, continuar con la práctica policial actual se considera adecuado, así como seguir apostando por todas aquellas medidas que acerquen a la Policía a la ciudadanía: la celebración de talleres y espacios de reunión con los representantes de las asociaciones y los barrios; el trabajo tan efectivo que realiza la Unidad e Policía de Proximidad en los Barrios, especialmente en la mediación y gestión de conflictos

privados o comunitarios; el seguimiento de casos que requieren de la colaboración y trabajo integrador con otras áreas del Ayuntamiento de situaciones de desprotección o vulnerabilidad de algún vecino, la asistencia a colegios con el fin de impartir charlas informativas sobre seguridad; el establecimiento de puntos fijos y patrullas a pie por las zonas de mayor influencia de cada Barrio; proseguir con la asignación de unidades a Barrios determinados para facilitar el conocimiento mutuo de los ciudadanos y los patrulleros y la materialización de las quejas o inquietudes de los ciudadanos en relación a la seguridad pública en expedientes o puntos que los patrulleros han de cubrir, realizando una labor de vigilancia especial de dichos puntos.

6.4 Explotar

Las múltiples oportunidades que este modelo ofrece es necesario explotarlo creando estrategias y planificando acciones para convertirlas en futuras fortalezas.

El trabajo integrador que ofrece este modelo entre el Área de Seguridad Ciudadana y otras Áreas del Ayuntamiento (como Espacios Públicos, Servicios Sociales o el SMUS - Servicio Municipal de Urgencias Sociales), la Diputación Foral de Vizcaya³⁴ (especialmente con los Departamentos de Acción Social e Infraestructuras y Desarrollo Territorial) y el Gobierno Vasco³⁵, con el Departamento de Seguridad (en especial con la Ertzaintza, el Servicio de Emergencias – 112-, la Dirección de Coordinación de Seguridad y la Comisión de Control y Transparencia de la Policía del País Vasco) es una modalidad de trabajo en coalición que es necesario preservar e implementar medios técnicos y humanos para preservarlo.

A modo de ejemplo, la Policía Municipal de Bilbao, en la sala destinada al Centro de Mando y Control (encargado de recibir las llamadas del 092, crear y gestionar las incidencias, datarlas y asignar los recursos para atenderlas) cuenta con operadores de la Policía Municipal, pero también con un operador de la Ertzaintza y otro de Protección

³⁴ La composición y Departamentos de la Diputación Foral de Vizcaya se pueden consultar en la web del mismo o en el enlace: <https://web.bizkaia.eus/es/conoce-la-diputacion>

³⁵ La composición y Departamentos que conforman el Gobierno Vasco se pueden consultar en la sede online del mismo, o en el siguiente enlace: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/departamentos-y-entidades-del-gobierno-vasco/>

Civil (Bomberos), además de disponer del servicio AZKAA (negociado de Ambulancias propio de la Policía de Bilbao).

El pasado año, el 4 de febrero de 2020, y debido a la falta de personal aducida por la Ertzaintza, se decidió prescindir del compañero Ertzaina que componía parte del personal del Centro Coordinador de la Comisaría Central de la Policía Municipal.³⁶

Veinticuatro horas más tarde, desde el Gobierno Vasco se daba a conocer la noticia contraria: la Ertzaintza había revocado esa decisión y considerado imprescindible que uno de sus operadores de radio estuviera de forma continuada durante todos los turnos de trabajo en la Comisaría de Miribilla³⁷.

Se refleja así la importancia de la coordinación y colaboración que ha de marcar el desempeño de la labor policial, tanto en la práctica policial de los patrulleros, como el hecho de poder contar con la infraestructura y servicios que sustentan y respaldan esta acción, cuyas respuestas y soluciones han de ser pragmáticas, adaptables a multitud de situaciones diferentes y que necesariamente han de ser integradoras.

Por otra parte, la alta participación ciudadana que dota de sentido a este modelo es reflejo de la buena gestión de la diversidad que se hace y que desde el Ayuntamiento se cuida. En este sentido, basta con consultar la propia página web del Ayuntamiento,³⁸ en la que se puede apreciar el listado de asociaciones que el Ayuntamiento considera, así como los apartados específicos que dedica a los colectivos que conforman la familia, infancia, juventud, centros educativos, mujer, pareja, personas con necesidades especiales, personas desempleadas o emprendedoras, personas inmigrantes, personas mayores, residentes y turistas.

Por último, hacer mención a la necesidad de la evaluación continua que ha de hacerse de la implementación de estas prácticas, la detección de dificultades y la propuesta de mejoras para subsanarlas.

³⁶El texto íntegro de la noticia se puede consultar en: <https://www.elcorreo.com/bizkaia/ertzaintza-abandona-centro-20200204222021-nt.html>

³⁷ La noticia completa se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.elcorreo.com/bizkaia/ertzaintza-marcha-atras-20200205200928-nt.html>

³⁸https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=3000094064&language=es&pageid=3000094064&pageName=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_ListadoServicios&rendermode=previewnoinsite%3Fnp%3D3

Trimestralmente y a través del análisis de los expedientes cubiertos (y que se originan a partir de la comunicación que la ciudadanía hace a la Policía de sus quejas o preocupaciones relativas a la seguridad), de si la problemática ha disminuido o se ha extinguido, de la erradicación de espacios óptimos para que se den prácticas incívicas o delictuales en ellas (como botellones, peleas o agresiones) o la realización de encuestas a los representantes de la ciudadanía sobre estos extremos podrían configurar elementos de valoración y evaluación.

Figura 2

Análisis CAME



6. PLAN DE MEJORA

Resulta innegable que la pandemia ha evidenciado carencias de este modelo en el que la pretendida cercanía con la ciudadanía, donde se perseguían la visibilidad de los recursos policiales desplegados en los Barrios, la accesibilidad a los mismos y la familiaridad con éstos se han visto sustituidos por un modelo de Policía más reactivo y centrado en el orden.

El mero hecho de encontrarse en la vía pública daba pie a proceder a la identificación de una persona para conocer el porqué de su estancia allí y, en caso de no encontrarse realizando ninguna de las actividades autorizadas por el Real Decreto, para elevar una propuesta de sanción a la autoridad competente (Gobierno Vasco).

El número de denuncias se ha multiplicado exponencialmente, y la cantidad de avisos recibidos desde el Centro de Mando y Control (encargado de recoger las llamadas de la ciudadanía y adjudicar los avisos a las patrullas) hizo que las principales tareas que permitían el acercamiento de la Policía a la ciudadanía (vigilancias preventivas, puntos fijos y estáticas, patrullaje a pie) sufrieran un detrimento en favor de los avisos que era necesario atender.

El enfoque integrado y compensado que tenía hasta entonces la organización entre los enfoques centrado en la respuesta, el orden, la comunidad y el análisis sufrieron una modificación donde el mayor peso recayó sobre la respuesta y el orden, en perjuicio del enfoque centrado en la comunidad, todo ello en un lapso de tiempo muy breve que dificultó el cambio en la forma de proceder y habituamiento tanto de los propios agentes como de la ciudadanía, acostumbrada hasta entonces a otro modelo policial.

El cambio experimentado en el modelo de Policía de Proximidad en Bilbao durante la pandemia ha estado marcado por la falta de criterios de actuación unificados entre la Policía Municipal y la Ertzaintza, la necesidad de dar una respuesta rápida y adaptarse continuamente a las nuevas medidas que el Gobierno Central aprobaba.

Se considera necesario, por tanto, adoptar una planificación estratégica para subsanar las deficiencias observadas durante la gestión de la presente crisis y la anticipación a crisis futuras que indudablemente vendrán.

Esta planificación ha de pasar necesariamente por los siguientes estadios: un estadio inicial de realización de diagnóstico (que se ha intentado presentar a lo largo del presente trabajo), una definición de las estrategias y selección de acciones a adoptar (que se han expuesto a través de los análisis DAFO y CAME), la implementación de la acción (que, en su caso, corresponde a las autoridades municipales valorar y aprobar) y, por último, realizar la evaluación de la eficacia, eficiencia y oportunidad de las medidas concretas adoptadas.

Así, buscando dar respuesta a la carencia de formación en incidentes con un marcado componente de orden público, se ha propuesto, en primer lugar, impartir la instrucción necesaria a los agentes en esta materia, así como su dotación y entrenamiento con material adecuado para, en un momento dado, tener que intervenir en esta clase de situaciones.

Asimismo, y aun siendo el orden público competencia exclusiva de la Ertzaintza, la menor disponibilidad de patrullas (en comparación con las de la Policía Municipal) y la falta de unificación de criterios de actuación entre el Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao ha dado lugar a situaciones ambivalentes de inseguridad tanto para los patrulleros como para los ciudadanos, quien en ocasiones recibían respuestas contradictorias o incongruentes ante una misma cuestión, en función de a qué Cuerpo la planteasen.

Es por ello que, aprovechando el carácter marcadamente integrador del trabajo de la Policía Municipal y la siempre pretendida colaboración y cooperación con la Ertzaintza resulta éste un extremo que necesariamente es necesario revisar y establecer nuevos y más fluidos cauces de comunicación y de gestión operativa, para dar una respuesta rápida, efectiva y eficaz ante incidentes extraordinarios de emergencia, como ha sido la respuesta a la pandemia.

La gran amenaza que ha supuesto la perspectiva de poder contar con numerosos grupos de trabajo de las diferentes Comisarías de baja por contagio, podría paliarse adoptando (como ha hecho la Ertzaintza durante estos meses) un calendario de trabajo de emergencia

que modificara los turnos de trabajo para evitar en la medida posible el contacto entre compañeros, así como contar con protocolos de actuación preestablecidos y entrenados en esta materia.

Las principales fortalezas de modelo de Policía de Proximidad, la cercanía de ésta con la ciudadanía y los canales fluidos de intercambio de información son características que han de seguir imperando y marcando este modelo, que se ha demostrado que resultan eficaces y acorde a lo que la ciudadanía espera de su Policía.

Por tanto, es necesario seguir manteniéndolas e implementar (si fuera necesario) nuevas aplicaciones prácticas de esta cercanía y flujo de información, como pueden ser más talleres de consulta a las asociaciones o dotar de más agentes a la Unidad de Policía de Proximidad.

Por último, y teniendo en cuenta el trabajo en coalición que es impronta del trabajo de la Policía Municipal de Bilbao, la descentralización propia de este modelo, la labor de análisis y evaluación continua que necesariamente han de llevarse a cabo y la disponibilidad de espacios físicos como la Academia propia de Bilbao y la de Arkaute, son recursos que permiten acercar la labor de la Policía a la excelencia profesional y cumplir con las expectativas ciudadanas.

Contar con una Policía formada, profesional, polivalente, multidimensional y que trabaje en coalición con otros recursos, coordinada con el otro Cuerpo operativo en la Villa y a su vez accesible y cercana a la ciudadanía, con capacidad de adaptación y cambio es el objetivo de la organización, a la vez que es lo que la ciudadanía espera de su Policía.

Figura 3

Análisis conjunto métodos DAFO y CAME

DAFO-CAME	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
FORTALEZAS	EXPLOTAR Oportunidades	MANTENER Fortalezas
	Estrategia ofensiva Potenciar las oportunidades	Estrategia defensiva Evaluar el riesgo y confrontarlo
DEBILIDADES	CORREGIR Debilidades	AFRONTAR Amenazas
	Estrategia reorientación Acciones	Estrategia supervivencia Conocer las limitaciones para paliarlas



7. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se ha buscado presentar el modelo policial actualmente imperante en la Villa de Bilbao, es decir, el de la Policía de Proximidad, y analizar cómo se ha “comportado” el modelo al enfrentarlo a la pandemia sanitaria mundial originada por el COVID-19.

PRIMERA. Consecuencia del estudio realizado y plasmado en el presente trabajo, considero la apuesta por la formación y la introducción de protocolos de emergencia como claves para paliar las deficiencias observadas en el modelo actual, al haber sido insuficientemente resiliente a las necesidades que se han planteado. Especialmente, las que precisaban que se tratase de una Policía adaptativa capaz de hacer frente a incidentes que podían encajar en la clasificación de incidentes de orden público.

SEGUNDA. La alternativa de implementar un cambio en los calendarios de trabajo para aislar lo máximo posible a los agentes y así evitar sucesivos contagios podría suponer una alternativa a prevenir que el servicio quedara desprovisto de recursos por un contagio en serie de grupos de trabajo de las comisarías.

TERCERA. Considero clave y un aspecto en el que hay que seguir destinando recursos y esfuerzos el trabajo en coalición que realiza la Policía Municipal con otras áreas municipales y recursos de emergencia como la Ertzaintza, Osakidetza (el sistema vasco de salud) y Protección Civil, que ha permitido la perdurabilidad del modelo de proximidad durante la gestión de la crisis.

CUARTA. La proximidad, que ha permitido que el flujo de información haya sido constante entre las necesidades y demandas de la ciudadanía y las posibilidades de la práctica policial, así como, de forma inversa, desde la organización policial el hecho de contar con lazos estrechos y espacios de comunicación respetuosa con la comunidad ha sido determinante a la hora de acercar posturas y permitiendo reforzar la pacífica convivencia y seguridad ciudadana. Estimo de primera necesidad continuar con las acciones que refuercen la proximidad con la ciudadanía.

El trabajo pretende haber contribuido a la labor de evaluación continua que ha de marcar toda política pública, señalando medidas pragmáticas que pudieran considerarse e implementarse para mejorar de forma más efectiva y eficaz una crisis futura.

Es responsabilidad de la Policía la adaptación constante a la sociedad para la que y por la que trabaja y sirve. En una época en la que es imposible aprender todas las cualidades que se requieren de un buen policía en la academia, cobran más valor que nunca los valores de la adaptación, la resiliencia, la asertividad, el trato excelente al ciudadano y la solución alternativa de conflictos donde, “cuando ya no sabes a quién llamar, llama al 092”.



“El arte de la vida radica en un constante reajuste a nuestro entorno”.

-Kakuzo Okakura, (1913)

BIBLIOGRAFÍA

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»*. 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

Beck, U. (1986). *La sociedad del riesgo*. Paidós

Blanco, C. G. (2011). *Policía Comunitaria. Compilación y traducción*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Universitario de Gendarmería Nacional. Recuperado a partir de: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F8073E62C0BDE50C05257E6C006D6D82/\\$FILE/Policia_Comunitaria.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F8073E62C0BDE50C05257E6C006D6D82/$FILE/Policia_Comunitaria.pdf)

Bodemer, K. (1998). *La globalización. Un concepto y sus problemas*. (Pp- 54-71). Nueva Sociedad Ltda.

Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus

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: <https://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/publications/spanish/document/Polic%3%ADa_de_orientaci%3%B3n_comunitaria_Una_adeuada_alianza_entre_polic%3%ADa_y_comunidad_para_revertir_la_inseguridad.pdf

Compoy, 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.

Gallardo, R. y Cobler, E. (2012). *Mediación policial: el manual para el cambio en la gestión de conflictos*. Tirant lo blanch

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>

Ferret, J. (2004). *¿Evaluar a la llamada policía d proximidad? Certezas e incertidumbres obtenidas de las experiencias francesas*. Revista Catalana de Seguretat Pública, 14. Recuperado a partir de: <https://raco.cat/index.php/RCSP/article/view/131533/181351>

Gil, T. (1999). *Modelo policial y forma de Estado en España*. Atelier

Greene, J. (2000). *La policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en lanaturaleza, 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.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh241/files/media/document/213798_spanish_ch7_esp.pdf

Guillén, F. (2015). *Modelos de Policía y Seguridad*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona

Labra, C. (2011). *El modelo de policía comunitaria: el caso chileno*. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, 3 (1), pp. 49-61. Recuperado a partir de: <https://portalrevistas.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/37/39>

Monjardet, D. (2010). *Lo que hace la Policía. Sociología de la fuerza pública*. Prometeo libros.

Rabot, A. (2004). *Implantación y evaluación del modelo de policía de proximidad en España: balance y perspectivas*. Revista Catalana en seguridad pública. Universidad de Quintana Roo, Chetumal. Recuperado a partir de: <https://raco.cat/index.php/RCSP/article/view/263653/351151>

Requena, J. (2013). *La proximidad policial en la Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, entre el discurso y la realidad*. Revista Catalana de Seguridad Pública, 26. Pp. 87-122. Recuperado a partir de: <https://raco.cat/index.php/RCSP/article/view/264678/352328>

Rodríguez, M. (2014). *La Policía Comunitaria: una aproximación a su concepto y principios*. En: Vidales, C. y Carque, J.L. (Coords.). *Policía Comunitaria. Una Policía para la sociedad del siglo XXI* (Pp. 15-63). Tirant lo blanch.

Van Der Vijver, k. y Zoomer, O. (2004). *Policía de proximidad en Holanda*. Revista de Seguridad Pública, 14. Recuperado a partir de: <https://raco.cat/index.php/RCSP/article/view/130964/180730>

Vergara, A. y Cuadrado, F. (2003). *Bilbao y su Guardia Municipal. Más de cien años de historia*. (Enparantza, Ed.). Bilbao: Servicio de Seguridad Ciudadana

Ott, J.S. (1989). *The organizational culture perspective*. Dorsey Press.

Queralt, J. (1999). *Introducción a la Policía Judicial*. J. M. Bosch

Torralva, A.P., Gosálbez A.N. y Cenzano, J.B (2016). *La actuación policial en la diversidad social y cultural: buenas prácticas ante el racismo, la xenofobia y la discriminación*. Tirant lo Blanch

Villagómez, A.J. (1997). *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana*. Ara Solis Producciones Culyurais S.L.



ANEXO I - 35 medidas del Pacto de Seguridad de Bilbao

1. Incremento de la plantilla para las inspecciones vecinales
2. OPE anual
3. Bolsa de interinos
4. Unidad e Policía Comunitaria por cada inspección vecinal y otra central
5. Crear equipos de seguridad ciudadana por barrios
6. Metodología de caso
7. Talleres de seguridad por barrios
8. Comisaría de Deusto. Atención cercana a la ciudadanía
9. Comisaría de Abando
10. Cambio de sede de la comisaría de La Cantera
11. Unidad de atención a víctimas
12. Carta de servicios de atención a las víctimas menores
13. Carta de servicios de atención a mujeres víctimas
14. Carta de servicios a colectivos vulnerables
15. Protocolo de detección temprana de situaciones de riesgo en menores
16. Protocolo de detección temprana de situaciones de riesgo en mujeres
17. Protocolo de detección temprana de situaciones de riesgo en mayores
18. Protocolo de detección temprana de situaciones de riesgo en personas vulnerables
19. Rediseño de los procedimientos policiales incorporando los principios del Pacto
20. Incidir en la igualdad de oportunidades
21. Lanzar una App de alarma inmediata contra agresiones machistas
22. Estudio demoscópico cuatrimestral
23. Evaluación permanente de resultados y plan operativo
24. Incrementar las unidades de tráfico y refuerzo táctico
25. Protocolos para eventos multitudinarios
26. Plan específico de seguridad del comercio y el turismo
27. Plan anual de inspecciones a los establecimientos de hostelería
28. Carta de servicios de atención a las quejas vecinales por ocio
29. Revisión del acuerdo con la Ertzaintza de 1992
30. Evaluación y mejora de los procesos de coordinación interpolicial
31. Modernización y adecuación de los medios materiales. Mejora de la eficiencia
32. Impulso de la formación

33. Reforzamiento organizativo de la estructura policial
34. Vigilancia específica en parques, plazas y zonas de ocio
35. Actualización permanente del mapa de puntos negros

