

LA INTERVENCIÓ A LES COMUNITATS VEÏNALS

Marc jurídic del suport municipal

Les persones que treballen als diversos serveis municipals atenent, informant i donant suport a les comunitats veïnals duen a terme un conjunt d'actuacions molt diverses, que no tenen un encaix concret i tancat en la normativa vigent. En el present document pretenem concretar quin és el contingut d'aquest suport i l'encaix en la normativa vigent, aportant reflexions sobre aquests aspectes a partir del coneixement de les diverses accions que es venen realitzant, relacionades amb qüestions com, entre altres: els malentesos i comunicació entre veïns i veïnes, sorolls i olors, impagaments, ús d'espais comuns, problemes de conservació dels edificis, neteja i higiene, espai públic, animals als habitatges, obres, conflictes familiars o comunitaris, actituds incíviques o seguretat.

Per aquest motiu pot resultar útil endreçar idees entorn al tipus d'actuacions que es venen fent:

1) Tipus d'actuacions que es desenvolupen

1.a Mediació comunitària

El primer que ens ve al cap quan pensem en el suport que es fa a una comunitat veïnal és que es tracta de desenvolupar eines de mediació. Val a dir, però, que estrictament la **mediació es refereix a un procediment reglat de resolució de conflictes, acceptat voluntàriament per les parts enfrontades**. Només des d'aquest punt de vista ja és un aspecte interessant, ja que l'aplicació de tècniques de mediació significa un empoderament de les persones també com a ciutadanes. Això vol dir l'acceptació que la resolució dels nostres problemes es troba dins de nosaltres mateixos, no en mans d'un tercer, per expert i especialitzat que sigui. Aquest caràcter justifica que en els últims anys hi hagi una forta defensa i suport a la mediació com a mecanisme alternatiu a l'actuació judicial (Directiva 2008/52/CE, Dia europeu de la mediació, Llei estatal 5/2012 o catalana 15/2009).

Però les funcions de les persones que actuen en les comunitats veïnals va més enllà de l'estricta mediació i encaixaria en un concepte més ampli, referit a la prevenció dels conflictes i al suport que facilita la bona convivència. Aquesta segona versió és més ajustada al que considerem "mediació comunitària", terme però encara innovador des del punt de vista normatiu, amb una presència molt incipient en la legislació vigent.

1.b Prevenció i aplicació directa de normes vigents

L'acompanyament a les comunitats no només ha de tenir com a finalitat prevenir un conflicte, sinó que ha d'aconseguir evitar intervenir en aplicació d'altres competències més "tradicionals" en l'àmbit de l'actuació municipal. I, també, es tracta de dur a terme de manera transversal tasques ja previstes en la legislació vigent. Ens referim, entre altres, a matèries com les següents:

- Prestació serveis socials.
- Actuació per evitar contaminació acústica i altres alteracions en el medi ambient.
- Usos inapropiats a l'espai públic.
- Aplicació de la legislació de seguretat ciutadana.
- Aplicació de les ordenances de civisme. En aquest punt és important tenir en compte que la Llei 57/2003 va donar cobertura legal a les infraccions relatives a l'ordenació i relacions socials de convivència i ús de serveis i altres elements, garantia de dignitat i drets fonamentals de la ciutadania, incorporant un títol de sancions en la legislació de bases de règim local.
- Urbanisme, especialment en matèria d'ordres d'execució i protecció de la legalitat urbanística.
- Habitatge, des d'impagaments a conservació dels edificis o detecció d'utilitzacions d'anòmales.
- Atenció als consumidors.
- Violència contra les dones o d'altre tipus.
- Racisme.
- Salut.
- Legislació civil reguladora de les comunitats de propietaris, i determinació de les restriccions per interès públic que s'imposen al dret de propietat.
- Normes sobre protecció de drets humans i drets fonamentals, que vinculen a tots els poders públics (Declaració Drets Humans 1948, Carta europea de salvaguarda dels drets humans de 2000, Estatut d'autonomia de Catalunya).

És a dir, amb el treball comunitari fem prevenció per tal de no haver d'actuar en diverses matèries de clara competència municipal, i alhora estem aplicant les normes ja vigents.

1.c Foment de la participació ciutadana

Pel que fa a la participació ciutadana, ens trobem novament amb un significat estricte i un altre de més ampli. La vessant estricta d'aquesta matèria es refereix a la implicació, coneixement i control per part de la ciutadania, de les decisions dels poders públics. Es tracta d'una participació "institucionalitzada", que queda reflectida en Directives comunitàries com les 2000/60/CE o la 2003/357CE o en Lleis com la 10/2014 o el propi Estatut de Catalunya (article 43).

Pel que fa al sentit més ampli i al nostre judici més interessant, podem parlar de la participació com a escola de democràcia, en tant l'aprenentatge de la deliberació i adopció de decisions. Des d'aquesta perspectiva, el treball en les comunitats veïnals seria essencial, i el suport municipal a l'aprenentatge en la deliberació passa a ser una eina imprescindible de millora en l'exercici democràtic.

Per tant, la conclusió és que el treball amb les comunitats veïnals és un conjunt d'actuacions heterogènies com són la mediació en sentit ampli, la prevenció i aplicació de normes vigents o la participació ciutadana també en sentit ampli. A continuació analitzem com encaixen aquestes tasques en el marc competencial vigent.

2) Marc competencial

Per determinar quin és el marc competencial vigent cal fer una breu referència a l'abast i interpretació de la reforma aprovada a través de l'anomenada LRSAL (Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local), ja que va suposar la desaparició de les competències complementàries anteriorment previstes en l'article 28 de la Llei 7/1985, reguladora de les Bases del règim local (en endavant **LRBRL**), així com de la clàusula general àmplia que recollia l'article 25.1 de la mateixa llei. El fet que ja s'hagin dictat diverses sentències interpretatives de la reforma, per part del Tribunal constitucional, facilita treure l'entrellat sobre quin és el repartiment de competències vigent. En relació a aquest punt, hi hauria 2 idees essencials a destacar:

- 1) **Els municipis són Estat i Generalitat al mateix temps**, i el poder per assignar-los competències es distribueix entre ambdós poders. En aplicació d'aquesta idea, podem resumir l'actual esquema competencial establert en la vigent LRBRL de la forma següent:
 - a) "Competències pròpies", regulades en l'article 7.1, 7.2 i 25.2 LRBRL, sobre les quals el legislador estatal i autonòmic està obligat a atribuir competències als municipis, i aquesta atribució es fa a través de la legislació específica estatal o autonòmica. És una llista no tancada, encara que tampoc totalment oberta en la mesura que la legislació regula les condicions per assignar competències als municipis. En aquest apartat trobem les matèries "tradicionals": urbanisme, medi ambient urbà, abastament d'aigua, atenció social, policia local, etc.
 - b) "Competències delegades", regulades en l'article 7.1, 7.3 i 27 LRBRL, que són de l'Estat o la Comunitat autònoma i aquests poden delegar als municipis si així s'estableix i complint les condicions establertes en la pròpia llei. No es tracta tampoc d'un llistat tancat, encara que no és totalment obert en la mesura que es fixen condicions per a la delegació.

- c) “Altres competències” , regulades en l’article 7.4 LRBRL, que els municipis poden exercir si respecten un interès supralocal que es concreta en no posar en risc la sostenibilitat financera i no incórrer en duplicitats amb altres Administracions.

A banda de l’anterior, cal recordar que la Llei municipal i de règim local de Catalunya (Llei 8/1987) continua tenint una clàusula general d’atribució competencial als municipis (art. 66.1) i altres reconeixements als ens locals i municipis (art. 66.2 i 66.3).

- 2) **És obligatori respectar el principi d’autonomia local**, definit en la Carta europea de 1985 i recollit en la Constitució (article 140) i l’Estatut (articles 2.3 i 76). Més enllà de l’atribució general de competències esmentada en l’apartat 1), es absolutament transcendental tenir en compte que tant l’Estat com la Generalitat estan obligats a respectar aquest principi, l’abast del qual podem deixar resumit després d’extraure algunes afirmacions de la doctrina constitucional que l’ha interpretat:

- a) L’autonomia local és la capacitat d’elaborar polítiques pròpies per part dels municipis, així com una garantia de participació efectiva en assumptes que concerneixen als ens locals (STC 21/2012).
- b) L’Estat i les Comunitats autònomes han d’assegurar competències als municipis en àmbits d’interès exclusivament o prevalentment municipal (STC 4/1981), i han d’assegurar també el dret de la comunitat local a participar mitjançant òrgans propis en el govern i administració (STC 154/2015).
- c) S’ha d’assegurar necessàriament que els municipis puguin intervenir en assumptes que els afecten amb un nivell de participació tendencialment corresponent a la intensitat dels interessos municipals (STC 41/2016).
- d) El límit de l’actuació local és el respecte en casos d’incompatibilitat amb les bases de regulació estatal (STC 103/2013).
- e) Estat i Comunitat autònoma només podrien prohibir el desenvolupament de competències en el nivell local si tenen competència en la matèria o sector de què es tracti, no en cas contrari (STC 41/2016).

De tot l’anterior podem concloure que l’Estat o la Generalitat vulnerarien l’autonomia local si impedissin la intervenció local en un àmbit d’interès local exclusiu o predominant, de manera que és aquest principi de l’autonomia local el que habilita als Ajuntaments per actuar en bé de la comunitat local i sempre que no s’envaeixin espais competencials reservats a altres Administracions.

En aquest punt té interès assenyalar que l’Estatut de Catalunya conté un gran nombre de referències als “poders públics” en general, quan els commina a actuar en compliment del previst al capítol de Principis rectors (articles 39 a 54). Per tant, també els Ajuntaments són poders públics per a desenvolupar les matèries

esmentades en aquests preceptes (p.e. protecció de persones i famílies; perspectiva de gènere; cohesió i benestar socials; participació; educació, recerca i cultura; economia; habitatge; medi ambient; protecció consumidors i usuaris; seguretat).

3) Límits en l'actuació

Un cop sabem els tipus d'actuacions que comporta el treball amb les comunitats, i el règim competencial en el qual encaixen, és interessant tenir present que, en tot cas, cal respectar el límit que significa el respecte a les facultats i competències que estiguin en mans d'altres Administracions. És així especialment quan es tracti de facultats de caràcter imperatiu, en les quals la figura de la persona que assisteix a les comunitats queda limitada. Aquest límit és important i es pot explicar a les persones afectades.

Per altra banda, ens permetem fer referència a un límit que no és competencial sinó que té un altre caràcter. Ens referim al fet que cal treballar amb prudència i aplicar criteris restrictius quan es tracti d'interferir en relacions privades entre persones privades. En cas contrari es corre el risc de suplir les capacitats i responsabilitats de la pròpia ciutadania, i caure en una atenció més lligada a "l'assistencialisme" que a l'exercici de drets i l'aprenentatge d'habilitats per a la deliberació i presa de decisions.

4) Encaix del treball en les estructures administratives

Per acabar el document, voldríem incidir en un aspecte que ens sembla rellevant: l'encaix que el treball de suport a les comunitats pot tenir en les estructures administratives dels nostres Ajuntaments.

La forma en què es venen organitzant aquestes tasques és molt variada en les diverses Administracions. En alguns llocs es creen serveis específics, en altres s'encaixen en oficines d'atenció, o bé es subscriuen convenis amb altres agents per dur a terme aquestes funcions. Les persones que treballen en aquests àmbits formen part d'estructures municipals diferents en funció de l'àrea de treball de cada Ajuntament. No ens sembla malament que sigui així, donat que tot plegat forma part de la potestat d'autoorganització que tenen els Ajuntaments, per adaptar la seva actuació en funció de la seva capacitat pressupostària i altres condicionants.

Però sí que voldríem insistir amb el fet que l'atenció a les necessitats de les comunitats s'emmarca en un nou enfocament del que ha de ser l'Administració pública del futur, no només dirigida a la clàssica tramitació d'expedients. És necessari integrar aquest tipus de tasques en les estructures organitzatives, per tal d'adaptar-les a una atenció més complexa en la societat del segle XXI. Tenim estructures encara sorgides i pensades en una Administració del segle passat, i haurem de fer els màxims esforços perquè s'adaptin als nous temps, i en concret que els que hi treballen siguin més propers i útils a una ciutadania que ja no és passiva i submissa, per sort. La humanització de les estructures hauria d'acompanyar la transformació de les actuals administracions per tal d'avançar en la pràctica democràtica. És a dir, el diàleg entre servidors/servidores públics

i ciutadania s'ha fet complex i exigeix una nova manera de relacionar-se, on tots plegats aprenguem la deliberació, els límits, el respecte, etc... i l'acceptació del fet que avançar significa confrontar posicions diferenciades sense percebre-ho com a conflicte. Al nostre entendre és un exercici constant que ens concerneix a tots, tant a la ciutadania com també a l'Administració.

Barcelona, 13 de març de 2017

Dolors Clavell Nadal
Advocada especialista en dret administratiu