



# Àustria

## **EL SISTEMA POLITICOADMINISTRATIU I ELS NOUS DESENVOLUPAMENTS DES DELS ANYS NORANTA**

WERNER PLESCHBERGER  
Universität für Bodenkultur Wien - University of Natural Resources  
and Applied Life Sciences, Vienna





# Àustria

**El sistema politicoadministratiu  
i els nous desenvolupaments des dels anys noranta**





Àustria

## **El sistema politicoadministratiu i els nous desenvolupaments des dels anys noranta**

Werner Pleschberger

*Universität für Bodenkultur Wien*

*University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Vienna*

**Col·lecció Món Local, 15**



*Institut de Ciències Polítiques i Socials*

Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

**Diputació**



**Barcelona**

xarxa de municipis

La col·lecció Món Local neix amb l'objectiu d'apropar als lectors l'evolució del govern local en diversos països de referència i donar a conèixer els darrers debats en aquesta matèria. Per això, combina la divulgació i l'anàlisi dels trets més rellevants: els sistemes electorals locals, el principi de subsidiarietat, l'enfortiment de les ciutats, la participació ciutadana, l'ordenació territorial, etc. Experts internacionals posen a l'abast dels lectors totes aquestes discussions.

D'aquesta manera, amb la col·lecció Món Local s'ofereixen elements per fomentar el debat i l'anàlisi de l'evolució del nostre govern local al segle XXI.

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona, i el Centre per a la Innovació Local (Gabinet d'Estudis de la Presidència), Diputació de Barcelona, són els coordinadors de la col·lecció.

Institut de Ciències Polítiques i Socials

Tel.: 934 871 076

[informacio@icps.es](mailto:informacio@icps.es)

Centre per a la Innovació Local

Tel.: 934 020 709

[cil@diba.es](mailto:cil@diba.es)

Els continguts publicats a la col·lecció Món Local expressen l'opinió dels seus autors, que no ha de ser necessàriament compartida pel Centre per a la Innovació Local.

© Diputació de Barcelona  
Desembre de 2005

Disseny de la coberta: Estudi Accent  
Edició i producció: Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona  
Impressió: Policrom, SA  
ISBN: 84-9803-085-4  
DL: B-49977-2005



## Sumari

Introducció .....	7
1. El sistema politicoadministratiu .....	9
1.1 Estructura territorial .....	9
1.2 Disposicions constitucionals .....	11
1.3 Organització municipal .....	15
1.4 Drets democràtics locals dels ciutadans .....	19
1.5 Finançament local .....	22
2. Desenvolupament des dels anys noranta .....	25
2.1 L'estatalització de la política local a través de la delegació de funcions .....	25
2.2 La revolució intermunicipal: deslocalització funcional i desdemocratització de l'autonomia local? .....	26
2.3 Cooperació i urbanisme a les àrees urbanes .....	33
2.4 Reforçament legal i institucional de les associacions de ciutats i municipis en el marc europeu .....	36
2.5 Només aconseguir diners? Els beneficis del joc del finançament i els recursos de la UE .....	43
2.6 Salvaguarda de les finances locals. Mecanismes de consulta i el Pacte d'estabilitat austríac .....	49
2.7 L'onada de la nova gestió pública (NGP) entre els millors casos i les relacions públiques .....	53
2.8 Gestió dels impactes de les noves normatives europees en la política mediambiental .....	58
2.9 Un allunyament de l'Estat del benestar local? Conseqüències de les noves normatives europees sobre els serveis d'interès econòmic general locals .....	59
2.10 Legitimació dels alcaldes per part dels votants locals: més o menys democràcia? .....	66
2.11 No es tracta d'un hivernacle de la democràcia del poble. El paper dels drets de la democràcia directa en la política local .....	71
2.12 Augment del dret a vot (adolescents, estrangers de la UE i altres estrangers) .....	75



3. Eficàcia i democràcia com a principals punts de referència de les innovacions locals . . . . .	78
Bibliografia . . . . .	81
Glossari . . . . .	85



## Introducció

La Constitució descriu les característiques essencials dels governs locals a Àustria en un ampli apartat sobre els municipis (consulteu el capítol 2.2). Per entendre aquestes disposicions, cal definir l'estructura constitucional que determina la posició formal dels governs locals en el conjunt de l'Estat. Àustria està dividida en la Federació (*Bund*) i nou *Länder* federals (*Bundes-Länder*), fet que ens permet caracteritzar, a grans trets, l'estructura de l'Estat amb el terme *federalisme de Federació i Länder*. Pel que fa a la interpretació del marc constitucional, el federalisme austríac es basa en dos àmbits de govern. La separació constitucional en dos poders està guiada per la idea d'associació i pel principi de subsidiarietat. Tanmateix, aquesta separació no ha evitat el traspàs permanent de tasques des dels *Länder* a l'Estat central. Molts observadors creuen que la política real del *Bund* i dels *Länder* austríacs fa necessari el qüestionament dels principis constitucionals de subsidiarietat i separació de poders. En aquest sentit, s'han produït queixes amb referència a la desigual divisió de poder entre el *Bund* i els *Länder* pel que fa als poders autònoms locals.

Dins del *federalisme Federació-Länder* existent, es pot assenyalar que, en general, els municipis austríacs formen part del *federalisme administratiu*, que divideix l'exercici administratiu de govern entre la Federació, els *Länder* i els municipis. Aquests darrers no són ni Estats locals dins de l'Estat, ni una expressió de qualitat local original.<sup>1</sup> Representen un tercer àmbit, fins i tot inferior, de l'execució descentralitzada de poder administratiu. En termes territorials, la Constitució no proporciona cap garantia per a l'existència dels municipis, com fa en el cas dels *Länder*. Tampoc no hi ha fortes mesures de salvaguarda per als municipis en contra dels exercicis directes de l'autoritat estatal. L'Estat, en el seu paper legislatiu, fixa les funcions assignades als municipis. Segons molts testimonis (per exemple, FRÖHLER, 1980; SWIMMER i ARNOLD, 1992), els *Länder* han abusat d'aquest dret. Tot això significa que no es pot parlar d'un federalisme austríac «de debò». A diferència d'al-

1. *Autogovern* és un concepte ambivalent i contradictori. Mentre que «auto» sona a emancipació i utopia, amb vista a la llibertat, «govern» reflecteix l'altra cara de la moneda: l'organització de la vida. Externament, l'autonomia interna és l'antítesi política del Govern nacional, associat amb centralització, burocratització i govern, mentre que l'autonomia interna se suposa que impulsa pensaments de descentralització i codeterminació. La doctrina constitucional predominant ha imposat, en les seves interpretacions, la visió que l'autonomia interna austríaca es troba al Govern nacional en l'anàlisi final, fet que posa de manifest la seva complexitat amb estructures i processos sobreimposats.



tres sistemes federals com ara Suïssa, el federalisme austríac és molt poc sòlid (Page, 1991: 1). El dèbil paper constitucional dels governs locals dins de l'Estat federal contrasta amb els objectius polítics reals de la política nacional, que imposa moltes noves tasques al govern local. Les mesures decretades per l'Estat pretenen proporcionar a les infraestructures municipals i serveis del benestar uns estàndards uniformes per a totes les persones que viuen en qualsevol part del país. Una nova tendència que hi està relacionada és el procés d'integració europea, que cada vegada té més influència política sobre els *Länder*. Tots dos desenvolupaments influeixen en la política local en molts aspectes concrets. En aquest punt, els observadors sovint diagnostiquen el perillós debilitament de l'autonomia local a causa dels desenvolupaments externs i de nous interessos de poder.

La democràcia local a Àustria tradicionalment preveu la legitimització dels òrgans administratius municipals i, en un grau reduït, contribueix a l'elecció de les polítiques locals autònomes.<sup>2</sup> Dins dels límits de la Constitució, les restriccions determinades pel dret nacional, pel de la Comunitat Europea i per la política de poder relacionada, els municipis, en determinats casos, gaudeixen d'un cert grau de llibertat d'acció política autònoma a l'hora de decidir la manera en la qual s'han de dur a terme certes tasques, les prioritats polítiques que han de tenir, etc. Així, per exemple, els municipis prenen les seves pròpies decisions pel que fa als fons locals que es destinen a la realització d'una tasca. A més, com a mínim, tenen dues opcions polítiques bàsiques per reaccionar enfront dels nous reptes: poden escollir entre unes estratègies locals proactives o una adaptació més passiva a les noves necessitats econòmiques, socials o polítiques.

2. Algunes perspectives sobre els aspectes legals i empírics de l'estructura dels municipis austríacs es poden trobar a Bauer (1991) i Antalovsky, Pleschberger i Weninger (1993).



## 1. El sistema politicoadministratiu

### 1.1 Estructura territorial

Àustria és un petit Estat europeu que té molts municipis. L'estructura municipal actual és el resultat de dues grans onades de reformes territorials que van tenir lloc entre mitjan anys seixanta i principis dels setanta i que van anar acompanyades de les anomenades reformes funcionals. Els *Länder* tenen la responsabilitat exclusiva de determinar el nombre i les fronteres dels municipis, i alguns han dut a terme reformes territorials que han alterat el panorama municipal de manera prou significativa. La reforma es va produir principalment en quatre *Länder* de l'est i el sud d'Àustria. La zona oest del país es caracteritza per la presència de molts municipis petits. La presència d'aquests es va utilitzar com a justificació per a les fusions territorials dels *Länder* de l'est d'Àustria. De tota manera, no sembla que hi hagi una relació rellevant entre les fusions territorials i la composició política del govern d'un *Land* o dels governs locals. L'objectiu principal de la reforma territorial era la fusió de petits municipis en capitals locals que permetessin incrementar els fons i les seves capacitats administratives, i garantir uns estàndards mínims uniformes en infraestructures així com la prestació de serveis locals habituals.

El panorama que obtenim a partir dels indicadors generals sobre els efectes reals de la reforma no és gens clar. Només en uns quants casos «les reformes territorials es van produir amb l'objectiu d'unir les ciutats nucli i els municipis veïns» (BAUER, 1991a: 392). Es van crear moltes noves capitals locals, i també va augmentar la capacitat financera per càpita, de manera que els nous municipis més grans es van poder expandir en el sentit organitzatiu. A la vegada, però, no es va poder evitar la pèrdua de pes específic de molts dels municipis petits restants. A més, la destrucció de les estructures territorials existents va suposar la pèrdua d'identitat local. També van sorgir objeccions per les freqüents deficiències en el dret a participar en les decisions relatives a la fusió de municipis o les pèrdues financeres que s'originaven en alguns casos. Hi ha qui apunta, per bé que sense proves sistemàtiques, que la reforma territorial ha incrementat la burocratització del govern local i ha reduït el nombre de contactes entre l'administració local i els ciutadans. S'ha creat una lleugera tendència de resposta en els petits municipis, motivada per la manca d'integració política i per la fragmentació social cada vegada més gran dels municipis fusionats (per exemple, en els casos en què els municipis amb una població eminentment industrial es van fusionar amb municipis agrícoles).

En termes quantitatives, la reforma estructural va comportar la reducció del nombre de municipis en prop del 33%, passant dels 3.999 que hi havia el 1962 als 2.652 de 1971. En alguns *Länder* la reducció va ser de fins a un 60%. Al començament de 1988, després d'una nova fusió, n'hi havia 2.304. Segons les xifres més recents,<sup>3</sup> el nombre de municipis ha augmentat molt lleugerament fins a 2.359, fet que suposa un increment de prop del 2%. Aquest augment ha estat més gran entre els municipis més petits, amb una població de menys de mil habitants.

Les dades del cens més recents (2001) mostren l'estructura de la població següent:

<b>Taula 1. Població i nombre de municipis per grandària el 2001</b>			
<i>Població del municipi</i>	<i>Nombre de municipis</i>	<i>Població</i>	
		<i>Total</i>	<i>Percentatge</i>
Menys de 500	173	57.746	0,7
De 501 a 1.000	426	317.612	4,0
De 1.001 a 1.500	543	675.734	8,4
De 1.501 a 2.000	346	605.286	7,5
De 2.001 a 2.500	242	538.595	6,7
De 2.501 a 3.000	159	433.747	5,4
De 3.001 a 5.000	253	949.859	11,8
De 5.001 a 10.000	144	953.094	11,9
De 10.001 a 20.000	49	622.440	7,7
De 20.001 a 30.000	12	290.383	3,6
De 30.001 a 50.000	4	168.389	2,1
De 50.001 a 100.000	3	204.116	2,5
De 100.001 a 200.000	3	439.558	5,5
De 200.001 a 500.000	1	226.244	2,8
Més d'1.000.000	1	1.550.123	19,3
<b>Total</b>	<b>2.359</b>	<b>8.032.926</b>	<b>100,0</b>

Font: Oficina Estadística Austríaca (2003).

La població mitjana dels municipis és de prop de 3.400 habitants.<sup>4</sup> Les set categories que inclouen municipis amb poblacions amb un màxim de 5.000 habitants és del 91% dels municipis d'Àustria, mentre que cobreixen el 45% de la població total.

3. A tall de comparació, França té prop de 36.700 municipis, amb unes poblacions que van dels dotze habitants als dos milions.

4. La xifra és més gran que a Suïssa o França (1.600 de mitjana), tot i que és més baixa que a la majoria de països europeus (Bauer, 1991: 393). A Suècia, per exemple, la població mitjana d'un municipi és de 16.000 habitants (ELander i Montin, 1991: 310).

Els municipis estan representats per més de quaranta mil càrrecs electes i donen feina a prop de vuitanta-un mil treballadors municipals.<sup>5</sup> També hi ha dues grans associacions de municipis, agències de control i organitzacions amb finalitats especials.<sup>6</sup> Un gran nombre d'empreses públiques i privades, grups de ciutadans i les organitzacions de serveis del sector terciari també contribueixen de manera significativa a la prestació dels serveis locals. Per tant, tot el sector municipal inclou una gran diversitat d'actors públics i privats que és difícil de copsar en la totalitat.

### Síntesi

Característiques importants de l'estructura territorial d'Àustria en el passat i en l'actualitat:

- Diverses onades de reformes territorials han creat unes capitals locals en detriment dels municipis petits.
- Àustria, amb els seus 2.359 municipis (2002), és un país petit amb molts municipis petits, que tenen una mitjana de 3.400 habitants.

## 1.2 Disposicions constitucionals

La Constitució nacional, en un llarg apartat sobre els municipis (art. 115-120), descriu els governs locals en termes generals i estableix els aspectes materials i de procediment de les estructures i funcions territorials i organitzatives dels municipis. Per raons de sistematització, les normatives es basen en el concepte legal de municipi abstracte (*Einheitsgemeinde*), és a dir, les moltes característiques específiques socioeconòmiques d'un municipi no es tracten en un marc legal.<sup>7</sup> Per tant, el dret dels *Länder* estableix la quantitat precisa de municipis i la seva

5. Entre el 1990 i el 2001, el nombre de treballadors municipals de tota mena (sense comptar els de Viena) va créixer de 72.000 a 81.000, aproximadament, o el que és el mateix, en prop del 13%. Aquesta xifra, però, s'ha anat reduint des de l'any 2001.

6. El nombre de treballadors empleats per districtes amb propòsits específics és de vora 12.000, i puja de manera gradual.

7. La Constitució austríaca no diferencia entre pobles grans i petits, ni entre pobles rurals o urbans; només hi ha municipis. Tots són *Einheitsgemeinde*, un terme que prové de l'assumpció que la legislació s'aplica a totes les administracions locals d'una manera uniforme.

grandària, com també la seva forma específica d'organitzar-se,<sup>8</sup> amb la conseqüència que l'estructura municipal varia de manera significativa entre els nou *Länder*. Tanmateix, l'estructura és uniforme en conjunt, i, tot i que hi ha petites diferències, la tendència és cap a una més gran uniformitat en les característiques dels municipis.

En virtut de les constitucions nacional i dels *Länder*, el municipi austríac és una entitat territorial (la localitat)<sup>9</sup> amb un poder autònom. Això vol dir que té dret a desenvolupar funcions autònomes que interessin de manera exclusiva o principalment a la comunitat local. La jurisdicció respectiva es formula de manera general, amb termes dinàmics i oberts per a funcions que puguin sorgir en el futur (ÖHLINGER, 1982: 12). Algunes funcions autònomes, de fet, s'inclouen de manera específica a la Constitució, però això no exclou, teòricament, les altres que puguin aparèixer en la categoria definida.<sup>10</sup> Les funcions que s'inclouen fan referència a l'autoritat organitzativa del municipi, així com a les funcions policials, incloent-hi la protecció de la vida municipal,<sup>11</sup> la gestió de la via pública,<sup>12</sup> la planificació urbanística,<sup>13</sup> disposicions sobre construcció o la promoció de la sanitat pública. És interessant que la llista de funcions no inclogui serveis essencials (OBERNDORFER, 1971: 192) que recentment han adquirit molta importància. És especialment digne de menció el permís que s'atorga als municipis per adquirir i gestionar tota mena de propietats, per crear i explotar empreses econòmiques, com també per elaborar pressupostos i contractes de serveis (llibertat econòmica). No hi ha limitacions específiques quant a l'inici d'activitats econòmiques per part dels municipis; poden organitzar les seves activitats econòmiques tal com decideixin (NEUHOFER, 1998: 407 i s.).

8. Seguint el fragment de l'esmena de 1962 a la Llei constitucional sobre municipis (Índex del Codi Civil 1962/205), que finalment feia front a les antigues demandes i incorporava i ampliava a la Constitució federal les disposicions de la Llei imperial sobre municipis de 1862 sobre l'autonomia local, els *Länder* van aprovar els codis municipals actuals que ara cobreixen aquestes àrees.

9. L'article 120 de la Constitució austríaca preveu l'agrupament en municipis territorials, però no s'ha aprovat mai cap llei constitucional.

10. En aquest cas, les resolucions judicials relatives a la Constitució han conservat l'inventari de funcions, i li han donat un caràcter categòric.

11. Per exemple, protegint la població dels efectes locals dels esdeveniments o en contra de la salut pública local o la prohibició de la prostitució.

12. Fa referència a vies públiques que són importants per al trànsit intramunicipal.

13. Fa referència a l'emissió de plans d'utilització del sòl i de construcció, protecció paisatgística, etc. que tenen una orientació local, principalment en conjunció amb els plans regionals del *Land*.

Actualment, en l'àmbit de les activitats locals<sup>14</sup> s'inclouen una gran quantitat de categories de funcions. Llavors, quin valor té el concepte local a l'hora de determinar què són les funcions municipals? La jurisprudència, com ja s'ha dit, no ofereix una interpretació clara de la norma legal. En tot cas, una funció municipal ha de tenir una «proximitat objectiva» al territori o a la població del municipi. En cas de conflicte, el principi de subsidiarietat assigna aquesta qüestió als municipis, més que no pas al Govern central. Un criteri complementari per definir una tasca local és l'interès local predominant en cada cas, que també és difícil de definir i, encara més, de quantificar. La jurisprudència posa un èmfasi especial en el fet que l'objectivitat d'un interès local no és necessàriament un interès *de facto*. Un criteri addicional és l'aptitud, entesa com la capacitat abstracta del municipi mitjà. Només quan hi ha una manca general de capacitat, la funció no la pot desenvolupar l'autonomia local. La interpretació legal de les vagues normes constitucionals té com a conseqüència un elevat grau d'imprecisió, que, a la vegada, genera intents permanents d'interpretació que tenen per objectiu definir quins són els interessos locals per oposició als interessos superiors federals o dels *Länder*. Aquests intents, fins ara, han estat estèrils (OBERNDORFER, 1971: 183).

Les actuacions dels municipis dins del seu propi àmbit de competència tenen lloc en el marc del dret de la Federació i dels *Länder*, és a dir, no sobre la base del dret, que és la fórmula tradicional del principi de legalitat. Les comunitats no poden decidir sobre les lleis ni decretar-ne. Totes les seves lleis són de caire politico-administratiu i especifiquen lleis aprovades per l'Estat federal i els parlaments del *Länder*. Les entitats legislatives, la Federació i els *Länder* poden determinar conjuntament, de manera dinàmica, que passa a formar part de l'inventari de funcions municipals. L'únic requisit pel que fa a les tasques assignades als municipis és que s'han de determinar de manera específica (art. 118, paràgraf 2). Els municipis no poden ni rebutjar ni desatendre les noves funcions que els transfereix l'Estat, encara que entrin en conflicte amb les seves pròpies prioritats polítiques o superin els seus fons locals. Han de dur a terme aquestes funcions, com a part del rendiment de l'activitat de govern en el temps. Segons l'article 118, paràgraf 1 de la Constitució nacional, dins de l'àmbit de competència dels municipis hi ha dues classes de funcions: les fun-

14. Un factor dinàmic són les resolucions del Tribunal Constitucional austríac, que han establert nombrosos detalls, per exemple la protecció dels paisatges urbans o el cobrament de tarifes per les connexions de l'aigua.

cions pròpies, que, de fet, duen a terme ells mateixos, i les funcions delegades per les autoritats federals als ajuntaments. Tots dos tipus s'han d'entendre dins del marc del seu propi àmbit autònom de competència local. El dret superior de l'Estat a delegar funcions s'ha considerat com una restricció de l'autonomia local, i des de ja fa temps es demana amb insistència un veto local que atorgui als municipis un recurs legal per protegir-se de la transferència de tasques estatals (FRÖHLER, 1980: 302).

La Constitució i diverses lleis federals i dels *Land* obliguen els municipis a dur a terme funcions obligatòries, com a funcions delegades o assignades. Només algunes funcions de l'Estat no requereixen la col·laboració dels òrgans municipals. Pel que fa a les funcions delegades, els municipis assumeixen el paper dels òrgans federals o estatals, i l'alcalde queda com a únic responsable legal de l'execució de les tasques. Aquestes funcions no es defineixen de manera específica.<sup>15</sup> Tanmateix, només hi ha algunes lleis estatals que no requereixen la cooperació obligatòria dels municipis per implementar lleis estatals.

Es calcula que entre el 70 i el 80% de la legislació federal i dels *Länder* (d'acord amb el corpus cada vegada més gran de lleis de la UE), l'estan implementant els òrgans politicoadministratius, per als quals la designació de funcions pròpies o delegades pot tenir una importància secundària. A la pràctica, mostren una gran disposició i capacitat per proporcionar l'ajut necessari per implementar totes aquestes tasques.

Totes les activitats administratives pròpies dels municipis es troben subjectes a la supervisió de l'Estat (art. 118, paràgraf 4). L'objectiu de la supervisió del govern local és garantir la legalitat de l'autoadministració local i controlar el rendiment dels deures relatius a aquesta administració. Són especialment importants els criteris administratius d'economia, eficiència i eficàcia. Aquesta tasca, la duen a terme agències dels *Länder* especialitzades (*Gemeindeaufsichten*). Cada agència de supervisió té dret a recollir informació i a realitzar la inspecció de totes les activitats municipals, mentre que els municipis tenen el deure de proporcionar qualsevol informació i acceptar un examen més a fons. D'acord amb l'autonomia de l'administració local, l'autoritat de supervisió del *Land* no pot decidir per si mateixa sobre el contingut de la qüestió, però pot retornar la qüestió a l'autoritat local perquè es revisi la decisió

15. Les funcions tradicionals de l'Estat són l'elaboració d'estadístiques, el cobrament d'impostos i la planificació de la utilització del sòl (construcció).



presa. Un municipi pot presentar una queixa al Tribunal Constitucional quan s'al·lega la infracció d'una llei, però a la pràctica aquest procés de protesta es dóna molt poc (Associació de Municipis Austríacs, 2000: 19 i s.). Atès el gran nombre de tasques administratives, en termes pràctics, la supervisió de les administracions locals consisteix en comprovacions puntuals. Les qüestions importants que poden sorgir, es resolen a través de contactes informals entre l'agència de supervisió del *Land* i els municipis.

S'assigna un estatus legal especial als municipis amb els seus propis estatuts. A banda de les funcions que s'assignen al govern municipal, exerceixen les funcions d'agències d'administració de districte,<sup>16</sup> que duen a terme oficines de districte específiques als municipis més petits. Un altre estatus especial s'assigna a la ciutat de Viena, que és tant un municipi com un *Land* federal (ibíd., p. 14).

### Síntesi

- Un ampli apartat de la Constitució nacional (art. 115-120) estableix el paper territorial, organitzatiu i funcional dels municipis. Els *Länder* són responsables, bàsicament, de crear un marc per a les característiques organitzatives dels municipis dins dels límits de la Constitució i imposar moltes tasques importants a les comunitats.
- L'autonomia dels municipis depèn en gran manera dels objectius i activitats de la Federació i els *Länder*, i només està protegida en termes generals. La Constitució només garanteix l'existència de l'autogovern local com a institució. Tanmateix, els municipis individuals no tenen dret a una existència sense control extern.

### 1.3 Organització municipal

La normativa en vigor basada en la Constitució nacional divideix l'estructura municipal, com a mínim, en els tres elements següents: consell municipal, comitè executiu municipal<sup>17</sup> i alcalde

16. Consulteu l'article 116 de la Constitució austríaca.

17. Als municipis més grans, hi ha un consell o junta de govern de la ciutat, en lloc del comitè executiu municipal.

(art. 117, paràgraf 1). Es poden crear altres entitats municipals i, de fet, és el que ha passat força sovint.<sup>18</sup>

El consell municipal és el parlament local. Té autoritat per aprovar ordenances i exercir una funció de control polític sobre els assumptes municipals, ha d'elaborar el pressupost municipal i aprovar-ne la versió definitiva, i emet ordenances a través de les quals actua com a òrgan politicoadministratiu que regula assumptes locals específics. Els membres del consell tenen dret de petició i tenen veu a les sessions del consell i a les comissions del consell de les quals siguin membres. Un partit petit que no sigui representat en una comissió establerta pot delegar un dels seus membres perquè actuï com a observador de les activitats d'aquesta comissió.

El comitè executiu municipal és un òrgan de cooperació elegit entre els membres del consell municipal, d'acord amb la proporció de forces dels diversos partits polítics que hi són representats. La seva funció principal és exercir de coordinador entre el consell i l'alcalde.

L'alcalde, per la seva banda, és una figura monocràtica. Representa l'autoritat executiva i té poder de decisió en totes les qüestions locals que són autòctones o que han estat delegades a l'àmbit d'acció de la comunitat. Presideix el comitè executiu municipal i també pot presidir el consell.<sup>19</sup> Té a la seva disposició l'oficina del govern municipal que fa les funcions d'unitat administrativa auxiliar en la gestió dels assumptes del dia a dia, i que és gestionada per un gerent o una secretaria local.

Les funcions d'un alcalde austríac típic són les següents (prenent el *Land* de Vorarlberg com a exemple):

- Representació externa del municipi;
- Realització de funcions de poder (mitjançant lleis, iniciatives del comitè executiu municipal);
- Implementació de decisions preses pel consell o mitjançant referèndums locals;
- Supervisió de l'activitat econòmica privada del municipi;

18. Per exemple, l'agència de control concebuda per supervisar les activitats del govern local, així com les comissions i els comitès.

19. L'alcalde té aquestes dues funcions a Vorarlberg, però altres *Länder* tenen unes disposicions diferents.

- Gestió de l'Administració municipal;
- Implementació de funcions delegades en el marc de les lleis del *Land* i de la Federació.

La importància real de l'alcalde en l'estructura municipal queda palesa si mirem la gran quantitat de normatives detallades que fan referència al seu càrrec (prenem un altre cop el *Land* de Vorarlberg a tall d'exemple):

- Amb referència a les funcions parlamentàries, dirigeix les activitats del consell local pel que fa a la determinació del calendari. En qualitat de president, determina si hi ha la necessitat de convocar el consell, i fixa els ordres del dia. A més, presideix les sessions del consell, amb dret a interrompre les discussions i parlar en qualsevol moment sobre una qüestió que s'estigui discutint.
- L'alcalde pot bloquejar la implementació d'una decisió del consell basant-se en el fet que infringeix lleis estatals o que el municipi es veuria greument perjudicat. En aquest sentit, exerceix el paper de supervisor puntual de l'Estat i actua com a protector del poble i de la propietat. Amb aquest objectiu, pot prendre mesures temporals que evitin que es produeixi el perjudici. Només les decisions successives del consell el poden obligar a fer efectiva una decisió de les legislatures locals.

L'alcalde d'un municipi austríac ocupa un càrrec amb un alt grau d'autoritat formal. És l'autoritat que executa les decisions preses en l'esfera de competències pròpies i delegades al municipi i també d'aquelles altres pròpies de l'escenari intraorganitzatiu del municipi. Pot compartir les seves funcions amb altres membres del comitè executiu, però aquests actuen com a delegats seus. En contradicció amb el principi constitucional de la separació de poders establert, l'alcalde controla les activitats de l'òrgan que l'ha de controlar i fer-ne el seguiment. L'estudiós austríac de la Constitució Welan descriu l'alcalde, entre altres coses, com a «cap d'Estat, cap de govern, portaveu del parlament, director administratiu, cap de personal i gerent financer» (WELAN, 1999: 20), tot assenyalant que l'alcalde pot tenir diverses funcions. Externament, exerceix funcions representatives i cerimonials. Internament, dirigeix el procés de presa de decisions mitjançant propostes de polítiques i a través de la coordinació dels actors participants. Finalment, controla el procés formal de presa de decisions. També és el cap de l'Administració local i el gerent de l'economia municipal. Per tal de

limitar el seu poder, la funció de seguiment del consell municipal s'hauria de reforçar, i algunes de les funcions de l'alcalde s'haurien de transferir al comitè executiu (WELAN, 2000: 20). Però fins ara aquestes propostes no s'han aprovat.

Des del punt de vista legal i en un sentit polític real, el sistema polític local d'Àustria es pot definir com una hegemonia de l'alcalde. Aquest fet queda palès, entre altres coses, per un exercici del càrrec que és atípic si el comparem amb la resta del sistema polític austríac. Un cas ja esmentat és el de l'alcalde d'una comunitat petita que va deixar el càrrec el 2002 després d'un rècord de quaranta-un anys! Les dades sistemàtiques mostren que prop de la meitat de tots els alcaldes ocupen el càrrec durant tres mandats, cosa que vol dir un mínim de quinze anys, o més (WASTL-WALTER, 2000: 202). En prop del 10% dels petits municipis agraris, l'alcalde forma part d'una dinastia familiar local que ha heretat el càrrec d'algun parent. En tots dos casos, l'alcalde es converteix en una mena d'emperador local, que pot marcar el sistema polític local amb la seva personalitat.

### Síntesi

La normativa en vigor de la Constitució nacional divideix l'estructura politicoadministrativa local en tres òrgans:

- Consell municipal: és l'assemblea dels representants municipals elegits per les persones amb dret a vot a partir de llistes electorals rivals. Les seves principals responsabilitats són l'aprovació del pressupost municipal i l'emissió d'ordenances.
- Comitè executiu municipal: té la funció de coordinar políticament la política municipal amb la supervisió de l'alcalde.
- Alcalde: és l'òrgan municipal més important. Representa el municipi de manera interna i externa, desenvolupa iniciatives polítiques i, en qualitat de president, dirigeix les activitats del consell municipal i del comitè executiu. Té un elevat grau d'autoritat legal i sociopolítica que transcendeix el principi de separació de poders típica del sistema democràtic. Aquest fet ha dut a la creació del terme «hegemonia de l'alcalde».

#### 1.4 Drets democràtics locals dels ciutadans

El consell municipal és elegit pels ciutadans del municipi amb dret a vot. Els principis constitucionals governen els procediments de les eleccions locals (art. 117, paràgraf 2). En el sistema de representació proporcional, tots els ciutadans que viuen al municipi tenen dret igualitari al vot directe, secret i personal. El comitè executiu municipal s'elegeix indirectament entre els membres del consell municipal, i el constitueixen un nombre reduït de membres del consell, cosa que a vegades deixa sense representació els grups polítics més petits. En altres paraules, els grups que no obtenen, com a mínim, entre el 25 i el 30% del vot no tenen representació al comitè executiu. El problema de la representació s'ha alleujat en certa manera gràcies a les disposicions que en alguns *Länder* fixen que els grups més petits puguin nomenar, com a mínim, un delegat amb funcions consultives.

L'alcalde es pot elegir directament o indirectament. Durant dècades, es van elegir uniformement entre els membres dels consells municipals, tot i que la Constitució nacional, amb una vaga disposició que es remunta al 1962, permet elegir l'alcalde mitjançant altres mètodes (art. 117, paràgraf 6). Fins al principi dels anys noranta, cap dels *Länder* no va aprofitar aquesta disposició constitucional. Membres destacats del Partit Socialdemòcrata d'Àustria (SPÖ) i del Partit del Poble Austríac (ÖVP) van reclamar una vegada i una altra que es reformés la llei per permetre eleccions directes a alcalde. Però els arguments dels estudiosos de la Constitució i les persones directament implicades en la política municipal, van frenar els esforços de reforma.

En el cas de l'elecció indirecta, l'alcalde és, segons la norma, un membre del consell. Per tant, és un representant electe del municipi. Tanmateix, el consell pot elegir un alcalde que no sigui membre d'entre la ciutadania local amb dret a vot. En aquest segon escenari, no gaire habitual, l'alcalde, un cop elegit, té tots els drets i obligacions d'un membre del comitè executiu municipal i del consell municipal, però no té dret a vot en cap dels dos òrgans.

L'elecció directa de l'alcalde pels ciutadans del municipi es va introduir al començament dels anys noranta, i fins ara s'ha adoptat en sis dels *Länder* d'Àustria.<sup>20</sup> Perquè un candidat pugui ser elegit com a alcalde directament, ha d'obtenir, com a mínim, la meitat de tots els vots vàlids, fet que implica que a vegades calguin dues voltes de vo-

20. BurgenLand, Caríntia, Alta Àustria, Salzburg, Tirol i Vorarlberg.

tacions. En alguns *Länder* on els alcaldes s'elegeixen de manera indirecta, s'ha produït un moviment a favor de l'elecció directa.

L'elecció per vot popular directe només es nega, d'acord amb la Constitució, a Viena, on el fet que l'alcalde sigui a la vegada governador del *Land* ho impedeix des del punt de vista legal. Les variacions entre els *Länder* en la manera en què s'elegeixen els alcaldes no es pot atribuir a factors polítics i institucionals, ja que l'ÖVP és el partit més important en *Lands* que segueixen tant el sistema d'elecció directa<sup>21</sup> com indirecta.<sup>22</sup>

Els ciutadans també poden participar en els processos de presa de decisió locals a través de l'exercici de procediments democràtics directes. L'article 1 de la Constitució nacional estableix el principi democràtic en general. La funció del poble és, principalment, legitimar els òrgans de govern que actuen (indirectament) en la seva representació i configuren la política del govern. Una excepció, la trobem en l'elecció directa del president federal.

El poble també pot participar en la configuració de la política estatal a través de procediments de democràcia directa: referèndums, plebiscits i iniciatives. D'acord amb la Constitució nacional (art. 117, paràgraf 7), s'han desenvolupat diverses disposicions per implementar-los, promulgades pels *Länder* des de la democràcia directa dels anys seixanta i setanta en l'àmbit municipal. Aquestes disposicions proporcionen una àmplia gamma de possibilitats sobre com els ciutadans locals poden influir en el procés de presa de decisions local. La terminologia, formes, condicions, procediments i efectes dels mecanismes de democràcia directa en l'àmbit local varien d'un *Land* a un altre. El *Land* de Vorarlberg, per exemple, proporciona els mecanismes de democràcia directa següents en la seva llei de municipis (paràgrafs 21-25):

- Les iniciatives populars requereixen que una cinquena part de la població local signi peticions que sol·licitin que les qüestions municipals es resolguin d'una manera específica, tot i que no tenen caràcter vinculant per al consell municipal.
- Un plebiscit per resoldre qüestions municipals es pot convocar amb la petició d'una cinquena part de la ciutadania o mitjançant resolució de l'assemblea municipal.

21. Dels sis *Länder*, l'SPÖ és el partit més fort en un, l'ÖVP en quatre i l'FPÖ en un.

22. Dels dos *Länder* que teòricament podrien introduir l'elecció directa d'alcaldes, dos estan dominats políticament per l'ÖVP. Viena, un cas excepcional, està dominat per l'SPÖ.



- Un referèndum no vinculant es pot convocar en les mateixes condicions que un plebiscit.
- Qualsevol ciutadà té dret a lliurar peticions al municipi.

A banda dels mitjans esmentats, en la seva Llei dels drets del poble de 1986, el *Land* d'Estíria reconeix dues formes més de participació política per als ciutadans:

- La iniciativa popular. Requereix, com a mínim, el suport del 10% dels votants, i amb aquesta es pot sol·licitar que s'aprovin, s'esmenin o es revoquin ordenances o mesures municipals establertes pel *Land*. L'òrgan corresponent del *Land* ha de tractar la qüestió i prendre una decisió en el termini d'un any. En determinades circumstàncies, una iniciativa municipal pot desembocar en un referèndum.
- Les assemblees municipals. S'han de celebrar com a mínim un cop l'any i sempre que ho sol·liciti el 5% de la població. Són presidides per l'alcalde, que és qui estableix l'ordre del dia. Les disposicions sobre democràcia directa varien entre les ciutats més grans.

D'acord amb l'Estatut de Salzburg, una ciutat austríaca important, els seus ciutadans disposen de dos mecanismes addicionals:

- Mitjançant una iniciativa ciutadana, el consell municipal, l'alcalde o un mínim de dos mil ciutadans poden sol·licitar un referèndum sobre una resolució legal. Si la resolució rep un suport majoritari, el consell municipal ha de debatre la qüestió en una sessió pública. El referèndum, però, no té caràcter vinculant per al consell.
- El consell municipal pot convocar un plebiscit sobre una qüestió, i una majoria de vots en contra pot evitar la implementació d'una decisió.

Tanmateix, hi ha una gran quantitat d'assumptes que no es poden sotmetre al vot popular directe, com ara les decisions municipals sobre impostos, indemnitzacions i càrrecs, les normes de les eleccions als òrgans municipals, qüestions de personal, normativa administrativa o les ordenances. Aquests assumptes es reserven exclusivament per al procés de presa de decisions representatiu. En termes de democràcia directa, aquestes importants excepcions són «no-decisions».



El canvi local pot ser reduït com a conseqüència que les decisions relacionades amb les entitats municipals molt sovint poden no decidir-se de manera idèntica en un vot directe i a través de la participació dels ciutadans. Moltes observacions donen suport a la idea que els processos representatius i de presa de decisió directa segueixen línies de raonament diferents. La limitació del poder de decisió popular en les qüestions municipals importants, fa que la ciutadania només sigui sobirana políticament de manera parcial, i es pot interpretar, segons el punt de vista dels politòlegs americans Bachrach i Baratz (BACHRACH i BARATZ, 1972) com una mobilització del desviament de la Constitució al servei dels interessos del poder municipal establert.

### **Síntesi**

Entre els instruments habituals que faciliten la participació directa dels ciutadans en la política municipal hi ha:

- El referèndum
- La iniciativa
- Les peticions
- Les assemblees municipals

## **1.5 Finançament local**

La Llei constitucional sobre finances de 1948 determina els requisits financers de l'Estat. Sobre aquesta base, els pagaments de compensació es negocien entre la Federació, els *Länder* i les associacions de municipis. El Parlament austríac, posteriorment, aprova la llei corresponent, que cobreix un període de, com a mínim, cinc anys.

Les fonts d'ingressos més importants per als municipis són les següents:

- Dels diversos ingressos fiscals que recapta el Govern central, se'n destina un percentatge als municipis en conjunt (prop del 17%). La quantitat que rebrà cada municipi es determina mitjançant una fórmula que té en compte el nombre de població local. D'acord amb aquest, s'assigna un factor de multiplicació determinat.

- Segons la normativa de la Federació o del *Land*, els municipis també poden imposar els seus propis impostos, però l'autonomia per explotar la base fiscal es determina de forma força específica, de manera que queda limitada. El nivell d'ingressos generats depèn, evidentment, de la base fiscal, i, per tant, els municipis tenen un incentiu per augmentar la base fiscal mitjançant les seves pròpies activitats (p. ex., facilitant la mobilitat entre municipis). Entre aquests ingressos, l'impost municipal (*Kommunalsteuer*), que paguen tant els negocis com les llars, és la font d'ingressos més important. D'acord amb una Decisió del Tribunal Europeu del 9 de març de 2000, els municipis, com a mínim de moment, ja no tenen dret a imposar els seus propis impostos sobre les begudes alcohòliques que es consumeixen al seu territori.
- Els municipis poden cobrar quotes per molts serveis. Per exemple, tractament de l'aigua o servei d'escola bressol.
- Els municipis també es beneficien d'una transferència grisa de fons de l'Estat. Mentre que els termes del pla de transferència formal són relativament clars, aquestes transferències informals són més difícils de comptabilitzar. En termes pràctics, tenen lloc en una xarxa política informal de relacions entre les administracions locals i els representants dels *Länder*. En la majoria de casos, no hi ha directrius que governin aquesta política de distribució. Generalment, aquests ajuts són una eina de política regional que té per objectiu aportar unes externalitats positives en un municipi o provocar un efecte dòmino als municipis veïns. Els polítics responsables en l'àmbit dels *Länder* atorguen ajuts de manera individual amb diversos objectius, com ara cobrir desigualtats de finançament i projectes com la construcció de carreteres, construcció de jardins d'infància i escoles bressol, per als quals es poden utilitzar com a inversions o com a despeses d'explotació. Els pocs intents científics de quantificar aquestes transferències informals, els han considerat com el 7% del total dels pressupostos municipals. També són dignes d'esment els ajuts federals destinats a objectius específics (p. ex., incrementar el nombre de places d'escola bressol).

A l'hora de finançar les funcions municipals, els municipis, especialment els petits, depenen en gran mesura de les transferències de l'Estat i dels ajuts destinats a objectius específics. En el cas de les grans ciutats, les principals fonts d'ingressos són els mateixos impostos municipals. Les quotes per a serveis també són impor-



tants, i hi ha hagut un clar dinamisme en les polítiques sobre les quotes de les ciutats per augmentar els ingressos pels serveis prestats. Una decisió del tribunal superior ha intentat reduir aquesta tendència prohibint que es cobrin quotes que superin els costos d'exploració.

Pel que fa a la despesa, cal fer esment que els municipis són responsables del 53% de totes les inversions públiques (xifres del 1998), que actualment tenen lloc principalment a les àrees amb infraestructures tècniques i socials, tal com ocorria en dècades passades. Actualment, constitueixen el 20% del total dels pressupostos municipals (2000). Prop del 8% dels ingressos municipals totals es destinen a eixugar deutes (2001). Del deute municipal total, proper als 10.000 milions d'euros, el 66%, aproximadament, correspon a empreses municipals.

### **Síntesi**

Els ingressos municipals, els estableix la Llei constitucional sobre finances i, majoritàriament, provenen de les fonts següents:

- compartiment de diversos tipus d'ingressos fiscals federals;
- impostos municipals;
- quotes per serveis;
- i ajuts amb objectius específics dels *Länder*.

## 2. Desenvolupament des dels anys noranta

### 2.1 L'estatalització de la política local a través de la delegació de funcions

Tal com hem assenyalat, l'Estat té dret a delegar funcions als municipis mitjançant la legislació (capítol 2.2). Un bon exemple és la permanent remunicipalització de les tasques de seguretat, que durant molt de temps va dur a terme l'Estat, fet que reforça la tesi que l'inventari municipal de les funcions es va estatalitzant gradualment.

Recentment, a través de trenta canvis de legislació per forçar la reforma administrativa, funcions que abans duien a terme exclusivament agències de seguretat estatals, han passat a l'àmbit municipal (en vigor a partir del 2002). Entre aquestes tasques hi ha la d'objectes perduts, l'emissió de passaports i l'empadronament de persones. L'associació de ciutats s'ha negat a augmentar costos (sense compensació), i en alguns casos (com ara objectes perduts) això ha suposat la reducció de la qualitat del servei envers el client, fet que implica la necessitat de visitar diverses oficines per obtenir el servei.

Les noves funcions municipals es distribueixen de manera força diferent entre les ciutats més grans amb els seus propis estatuts i els municipis de dimensions mitjanes i petites. Per exemple, les grans ciutats ara estan obligades a emetre passaports, mentre que als municipis petits les oficines municipals només accepten sol·licituds i guarden els documents perquè els passin a recollir, però no han de dur a terme l'emissió del passaport. En aquests casos, les oficines administratives estatals en l'àmbit dels districtes assumeixen aquesta tasca administrativa.

#### Síntesi

El dret de l'Estat a delegar funcions als municipis, l'utilitza el Govern central i, sobretot, els *Länder*. Com a conseqüència de les reformes en curs del Govern nacional, cada vegada més funcions destinades a servir millor el ciutadà s'han delegat a les ciutats i municipis des del 2002.

## 2.2 La revolució intermunicipal: deslocalització funcional i desdemocratització de l'autonomia local?

Les reformes territorials del passat que van provocar la fusió de moltes comunitats (capítol 2.1) no van solucionar els problemes dels municipis petits amb el principi de proporcionar serveis locals de manera eficaç i efectiva. El problema que tenien a l'hora de prestar serveis requerits per llei i amb un nivell de qualitat adient, continua existint. Una de les principals raons és la manca de capacitat administrativa. Pel que fa a la planificació de la comunitat, un municipi necessita tenir, com a mínim, sis mil habitants per poder dur a terme les seves funcions de manera adient.

La resposta clau al problema de la capacitat administrativa inadequada de molts municipis ha estat la idea d'eleva la cooperació relativa a les funcions de més comunitats en diferents formes d'organització, que assumeixen funcions que d'una altra manera es delegarien als municipis. La creació de noves entitats per a la cooperació orientada a les funcions és viable des del punt de vista funcional, i hi ha una colla de circumstàncies que ho poden requerir (SCHROEDER, 2002: 207 i s.). Les entitats més grans gaudirien dels beneficis de les economies d'escala i funcionarien d'una manera més econòmica, però hi ha una manca d'estudis precisos sobre els seus efectes positius reals (p. ex., sobre quina és la grandària ideal d'una entitat d'aquesta mena o el nombre òptim de membres). Un altre argument auxiliar defensa el següent: la complexitat ecològica, social i política amb la qual s'enfronten els municipis augmenta, com també ho fan les pressions supranacionals en l'àrea de regulació i finançament. Es requereixen noves capacitats per assolir uns estàndards més elevats i complir uns objectius més complexos, per exemple pel que fa a l'obtenció i l'aplicació de subvencions en els projectes municipals. Finalment, el desenvolupament cooperatiu de les funcions pot evitar sobretot la derivació de funcions cap a les agències estatals i pot alentir l'actual erosió de l'autonomia municipal. Aquesta nova manera de dur a terme les funcions suscita la qüestió política de per què les empreses que hi ha al mercat no gestionen tots els serveis de manera privada, en lloc de recórrer a les entitats intermunicipals.

En realitat, a Àustria han sorgit diversos tipus d'organitzacions intermunicipals<sup>23</sup> (NEUHOFER, 1998: 549-583; OBERNDORFER, 1991:

23. Des de 1974, la Constitució austríaca, a l'article 120, preveu la creació de municipis territorials, però aquest elevat nivell d'autonomia interna mai no s'ha dut a la pràctica. Aquesta disposició és, de fet, una llei constitucional morta. El model era cla-



268-301). Entre aquestes, trobem les comunitats de treball que es basen en acords adoptats de manera voluntària,<sup>24</sup> les comunitats administratives i les associacions amb propòsits específics. Les dues primeres tenen una significació merament funcional, mentre que les associacions amb propòsits específics tenen una importància molt més gran.

Les comunitats administratives són agrupacions de municipis que tenen per objectiu dur a terme tasques en la seva pròpia esfera d'activitat o en una de delegada. La Constitució no especifica disposicions per a la comunitat administrativa i, per tant, les decisions jurídiques han legitimat aquesta institució amb el pas del temps. La comunitat administrativa s'encarrega de les funcions en nom dels municipis que hi participen.<sup>25</sup> Tal com passa en el cas de Suïssa, es poden considerar com uns municipis dissenyats per dur a terme una única funció. La forma específica de la comunitat administrativa es deriva de les lleis del *Land* corresponent.

Tots els *Länder*, llevat del *Land* de Tirol, permeten la creació de comunitats administratives. Dos o més municipis en poden formar una, bé imposada per l'Estat, o bé de forma voluntària, a través d'un acord privat. Com a mínim en dos *Länder*, la unió d'aquests municipis pot ser involuntària. El *Land* pot fusionar governs municipals, cosa que simplement és conseqüència del fet que d'una altra manera un municipi es podria legislar per si mateix. L'argument aportat per a la creació de comunitats administratives és la racionalització necessària d'activitats administratives dels municipis més petits.<sup>26</sup> L'estatut fixa detalls sobre l'organització, el pagament de despeses i la dissolució.

De manera anàloga a la seva autoritat de supervisió sobre els municipis, els *Länder* tenen dret a controlar les comunitats administratives. A la pràctica, les comunitats administratives acosten els processos administratius dels municipis participants l'un de l'altre, tant des del punt de vista espacial com personal. En la important àrea de coordinar l'urbanisme local, una comunitat administrativa només pot elaborar directrius. La planificació urbanística conjunta

rament el de *Landkreis* o districte municipal alemany. La possibilitat de crear aquests municipis territorials també s'ha considerat a Suïssa.

24. Es tracta de contractes entre municipis per a la realització conjunta de funcions. En virtut del contracte, s'acostuma a crear una empresa de dret privat.

25. Les ciutats amb estatuts propis no poden participar en les comunitats administratives.

26. El redactat utilitzat en la legislació individual del *Länder* fa referència a l'economia, a l'establiment de propòsits clars i a la simplificació i/o reducció dels costos de gestió.

vinculant i la seva implementació només es poden dur a terme mitjançant una decisió local o regional especial, de manera que la comunitat administrativa només posseeix funcions consultives en tasques importants.

La Constitució austríaca esmenta de manera més específica les associacions amb propòsits específics (art. 116a), les característiques específiques de les quals les han de fixar les disposicions dels *Länder*. La creació d'aquestes associacions acostuma a ser el resultat d'una autorització legislativa directa, ja que la creació voluntària per acord entre els municipis és molt poc comuna. Fins i tot les associacions creades de manera voluntària requereixen l'autorització *ex-post* de l'òrgan de supervisió del *Land*, mentre que el marc organitzatiu l'estableix la legislació del *Land* respectiu. Actualment, la majoria d'aquestes associacions són les aprovades per la legislació especial federal o del *Länder* a l'efecte de dur a terme les funcions dels municipis o d'altres de delegades dins de l'àrea d'activitat local, cosa que garanteix que les associacions creades satisfan els requisits de servei estipulats per l'Estat (OBERNDORFER, 1972: 287).

Les principals raons adduïdes per crear districtes amb propòsits especials («en l'interès dels municipis que hi participen») són l'establiment de propòsits clars, eficiència i economia. En el cas d'una creació obligatòria, els municipis als quals s'adreça tenen dret a ser escoltats. Això, però, no els dóna dret que es tingui en compte la seva postura, a menys que la legislació del *Land* ho prevegi expressament.

En les últimes dècades, s'ha creat una quantitat tan gran d'associacions amb propòsits específics, que es podria parlar d'una revolució intermunicipal. Al principi dels anys vuitanta, Àustria tenia 295 associacions d'aquest tipus (NEUHOLD, 1998: 575), la majoria relacionades amb la gestió de residus i aigua. Tanmateix, aquesta xifra ha augmentat de manera clara.<sup>27</sup> La varietat de propòsits també s'ha ampliat en gran manera. El 1997, les estadístiques financeres nacionals ja van identificar 328 associacions relacionades amb el medi ambient (per a les aigües residuals, gestió de residus sòlids, recollida d'escombraries i neteja de carrers), 59 associacions d'atenció sanitària, 80 associacions de tractament

27. Només al *Land* de Baixa Àustria actualment hi ha registrades, com a mínim, 179 organitzacions amb propòsits específics. El nombre real podria ser molt superior, a causa de la manca de documentació. Es deia que Tirol en podria tenir 228 al principi de l'any 2000 (WASTL-WALTER, 2000: 87).



de l'aigua, 38 associacions escolars i 129 associacions per a altres propòsits especials (incloent-hi transport públic local, serveis socials, etc.). Les estadístiques governamentals més recents comptabilitzaven 1.356 associacions (2001).<sup>28</sup>

En l'àmbit de la gestió de l'aigua local, Àustria, segons les dades més recents, té 206 districtes que gestionen funcions de subministrament o eliminació. Els districtes de l'aigua són associacions obligatòries creades sobre la base de les lleis estatals i són òrgans públics. També hi ha 35 empreses locals grans (la terminologia varia segons la grandària dels municipis, i algunes s'anomenen empreses de servei públic municipal) i 328 cooperatives de l'aigua. Al *Land* de Tirol, hi ha trenta-cinc districtes de l'aigua específics; a Salzburg hi ha sis districtes que, igual que en d'altres *Lands*, organitzen els municipis pel que fa a les funcions de gestió de l'aigua. En l'àmbit de les aigües residuals, hi ha districtes els membres dels quals són municipis, però també associacions mig públiques mig privades en què els municipis cooperen amb plantes industrials locals que generen aigües residuals.<sup>29</sup> En el cas de les associacions de l'aigua locals, els municipis exploten la xarxa de canonades local que subministra aigua potable o que transporta les aigües residuals a les xarxes regionals corresponents. Els costos operatius es comparteixen seguint una fórmula que es basa en la quantitat de població.

En l'àmbit de la gestió de l'aigua, que sovint es considera com l'àmbit de la indústria de l'aigua amb un potencial més gran de liberalització econòmica, es poden observar dues tendències. La funció local de subministrar aigua potable l'assumeixen, en part o totalment, de manera sublocal les cooperatives locals de l'aigua, o de manera supralocal els districtes regionals de l'aigua. Com que alguns municipis no tenen les seves pròpies fonts d'aigua o tenen dificultats per assolir els estàndards de qualitat nacionals utilitzant aquestes fonts, han de cooperar amb subministradors d'aigua regionals. Per aquest motiu, el *Land* de Baixa Àustria, per exemple, va crear la seva pròpia companyia d'aigua *NÖSINAG* fa quaranta anys. Aquesta companyia avui subministra aigua potable a grans àrees que cobreixen prop d'un terç de la població i una gran quan-

28. No hi ha perspectives completes, contrastades i sistemàtiques sobre el nombre, la funció, el personal ni els aspectes financers de les associacions amb propòsits específics.

29. Un exemple interessant és l'Associació Sanitària de Poels, creada el 1976 per dos municipis i l'empresa Poels Cellulose. Els dos petits municipis només produïen el 2% d'aigües residuals, i la planta, el 98% restant. L'empresa també hi aportava la gestió. L'Associació no tenia empleats propis, i del total dels 583 milions de xilings en inversions, 460 venien de subvencions estatals.

titat de clients de grans dimensions. Recentment (2001), la companyia estatal es va vendre a l'*EVN*, una empresa parcialment privatitzada que abans era del *Land*, per a la qual l'adquisició de NÖ-SIWAG forma part de la seva estratègia d'oferir diversos serveis públics. La venda és un exemple de la privatització formal d'una companyia amb capital públic que reporta importants beneficis per al propietari a curt termini. El nou propietari té l'objectiu d'expandir la seva presència en el mercat de l'aigua regional amb el nou nom de *EVN water*, un fenomen que també es pot observar en el mercat local de l'energia. La nova empresa té l'objectiu d'aconseguir el subministrament directe de grans clients i impulsar l'expansió dels seus negocis d'aigua regionals. Actualment, però, s'ha d'anar a poc a poc. La nova empresa només podrà explotar el considerable potencial d'aquesta línia de negoci quan tot el mercat quedi efectivament desregularitzat, per exemple mitjançant nous procediments de licitació per als serveis de subministrament d'aigua.

En comparació del mercat de l'aigua, la situació en l'àmbit de la gestió de residus sòlids és força més senzilla, ja que hi ha menys parts implicades, tal com mostren les proves de les fonts regionals. Al *Land* de Tirol hi ha quatre districtes per a la gestió de residus; a Alta Àustria, quinze districtes, i tres grans ciutats exploten les seves pròpies empreses locals de gestió de residus sòlids, que per llei s'han agrupat en un districte per a tot el *Land*.<sup>30</sup> Al *Land* més gran, Baixa Àustria, hi ha vint-i-tres districtes de residus sòlids, als quals pertanyen el 93% del total de 573 municipis (2002).<sup>31</sup> Alguns dels altres grans municipis duen a terme aquesta funció mitjançant les seves pròpies organitzacions locals (principalment amb els seus *Stadtwerke*). Els vint-i-tres districtes han fundat una associació comuna per tal d'articular els seus interessos envers la política del *Land*. S'espera que els districtes sobre residus sòlids existents es fusionin en quatre noves regions d'eliminació de residus, a través de les quals la centralització de la gestió de residus farà un pas endavant. A mesura que aquest pla estatal es vagi posant en pràctica, més es reduirà l'autonomia local en la gestió de residus sòlids. La política regional té per objectiu crear una estructura centralitzada i eficient per gestionar aquest tipus de residus per acomplir la tasca d'una manera uniforme.

30. Els districtes, a través de les seves pròpies societats de cartera, tenen accions en empreses l'objecte de les quals és prendre mesures per evitar, recollir, reciclar o tractar de qualsevol altra manera qualsevol mena de residu sòlid.

31. Un incident més gran per als municipis per unir-s'hi és la implementació d'una nova directiva de la UE sobre punts d'emmagatzematge de residus sòlids que suposen uns costos més elevats per a la gestió d'aquests residus.



D'altra banda, en moltes organitzacions de serveis socials, els municipis cooperen tradicionalment amb organitzacions públiques i privades per prestar serveis socials, que s'organitzen en funció de criteris geogràfics. Hi ha associacions per a l'assistència a les persones grans i a les famílies, establiment de serveis d'escola bressol, escoles de música, organització per a la recaptació comuna d'impostos i funcions sobiranes (NEUHOFER, 1998: 575 i s.)

Les dades disponibles indiquen que l'ús de les associacions per a propòsits específics per dur a terme funcions locals ha gaudit d'una acceptació força generalitzada. Gestionen una quantitat considerable de serveis eminentment infraestructurals que són importants per a la qualitat de la vida local. Cal tenir en compte que, en oposició a Alemanya, a les àrees metropolitanes les associacions amb propòsits especials no s'utilitzen en la gestió de funcions cooperatives, tot i que teòricament es podrien establir per dur a terme tasques comunes en aquestes àrees (capítol 3.3).

La descripció dels efectes econòmics i socials que té la cooperació intermunicipal per als municipis és objecte de tota mena de conjectures. Una qüestió especialment important és com influeix en l'autonomia i en la democràcia local (WASTL-WALTER, 2000: 85; SCHROEDER, 2001: 220 i s.).

Primerament la Constitució estableix a grans trets que una associació amb propòsits específics ha de tenir, com a mínim, una assemblea constituïda per representants de tots els municipis membres i encapçalada per un president. El *Land* de Baixa Àustria també preveu una junta executiva del districte, anàloga a la junta executiva municipal esmentada anteriorment. Es poden crear altres entitats auxiliars de secretaria. L'assemblea acostuma a estar constituïda per alcaldes o els seus suplents. Com a mínim dos terços dels membres de la junta executiva han de ser membres dels consells dels municipis membres, mentre que la resta poden ser membres que no en formin part. El president i el president suplent s'han d'eleger entre els alcaldes. També s'elegeix la junta executiva.

Per regla general, l'elecció als principals òrgans dels districtes obeeix a criteris funcionals (nombre, grandària o importància dels municipis participants), més que no pas a un procés polític de competència i decisió. A més, una disposició constitucional concep la influència decisiva per al municipi individual (art. 116a), una fórmula repetida sovint en les lleis dels *Länder*. Aquest concepte clau és força vague. Els principis legals només ens diuen que aquesta influència decisiva es dona quan un municipi té un seient i un vot a l'assemblea dels municipis. Segons les decisions jurídiques, ni tan

sols les decisions amb majoria repetides en detriment d'un municipi membre no violen el principi de democràcia (OBERNDORFER, 1971: 283). Això redueix una qüestió qualitativa a formalitats organitzatives que no aporten cap estàndard concret per a l'avaluació de la democràcia intraorganitzativa.

Quan una funció passa de l'Administració de l'ajuntament a una associació interlocal, la seva realització pot ser més difícil d'analitzar. Si ho comparem amb el personal local, l'expertocràcia tècnica i econòmicament especialitzada de l'associació pot restringir l'àmbit de la ciutadania i l'autonomia dels funcionaris locals per prendre decisions operatives, tot argüint la superioritat dels seus estàndards moderns de dur a terme les funcions (WASTL-WALTER, 2000: 87 i s.). El control democràtic per part del consell local també es pot reduir perquè, en la majoria de casos, el principal òrgan de poder en l'àmbit local, l'alcalde, és el vincle més fort que té un municipi membre amb l'associació a la qual s'ha unit. En determinats casos, els membres del consell de l'oposició poden considerar difícil obtenir una visió clara de les activitats operatives en curs d'una associació o dels contractes signats amb empreses privades que proporcionen serveis operatius per a l'associació (WEBER, 2002: 62). Els ciutadans locals, per la seva banda, sovint només consumeixen els serveis i són molt poc conscients de l'organització que hi ha al darrere.

Es pot concloure que les associacions d'Àustria amb propòsits específics pateixen una manca de legitimització i obertura democràtica, fet que requerirà reformes legals i polítiques en el futur.

### Síntesi

Per tal de millorar l'efectivitat i l'eficàcia en els principals serveis locals, s'han creat gran quantitat d'organitzacions intermunicipals amb propòsits específics. La majoria les ha creat l'Estat; les formacions voluntàries han estat menys freqüents. Els tipus més importants són:

- Comunitats administratives: s'utilitzen per a la gestió conjunta de les funcions pròpies i delegades dels municipis.
- Associacions amb propòsits específics: s'utilitzen per dur a terme funcions locals essencials (subministrament i tractament d'aigua, gestió dels residus sòlids, etc.).

### 2.3 Cooperació i urbanisme a les àrees urbanes

En comparació de la cooperació regional introduïda principalment per la UE (capítol 3.4), la cooperació a les àrees urbanes en fase de desenvolupament està en un estat embrionari. La teoria sobre urbanisme ha proporcionat, durant molt de temps, plans útils per estructurar el desenvolupament urbà-suburbà. En el cas de Viena, hi ha hagut intents de definir una regió. La Regió Europea de Viena (antigament Regió Oriental)<sup>32</sup> es basa en una definició laxa de *regió*. Prenent les idees alemanyes i suïsses, els estadistes del Govern han adaptat el concepte d'*àrea urbana*, que consisteix en un nucli estretament unit (més gran que la ciutat central) i una àrea perifèrica orientada cap a aquesta (la perifèria) (FUCHS, 2001). La població i la mobilitat de la mà d'obra són els principals indicadors utilitzats per dividir l'àrea urbana entre nucli i perifèria.

Segons la definició de l'Oficina Nacional d'Estadística, Viena és actualment una de les trenta-nou regions urbanes d'Àustria (*Stadtregionen*). Les dades mostren que la població de l'àrea urbana de Viena ha experimentat un desenvolupament irregular, que creix ràpidament a la perifèria, mentre que s'estanca al centre de les ciutats. Entre el 1971 i el 1991, la perifèria va experimentar una immigració neta de 58.000 persones, i aquesta tendència ha continuat la dècada passada i fins al 2001. Viena és l'origen de dos terços de l'augment de la població de la perifèria. Aquesta tendència demogràfica i espacial generalitzada és un fenomen internacional. A més, la regió de la gran Viena mostra signes de suburbanització massiva. Les noves estructures d'assentament s'estan desenvolupant, no només al llarg dels eixos centrals previstos pels plans d'utilització del sòl i del trànsit, sinó també en els espais verds eminentment agrícoles que hi ha entremig. L'expansió del desenvolupament amenaça de destruir l'equilibri entre les àrees ja concentrades i els espais verds, tot desdibuixant les estructures pròpiament espacials. Una altra conseqüència de la suburbanització és l'augment del nombre de treballadors que entren i surten constantment de l'àrea nucli. La xifra actual és de dos-cents mil desplaçaments, amb un increment anual del 7%. Prop del 70% d'aquests es fan amb automòbil a través dels eixos principals, fet que provoca un significatiu augment del trànsit.

32. La regió de planificació inclou 176 municipis en vuit districtes, alguns dels quals només s'inclouen de manera parcial i vint-i-tres dels districtes són de Viena. Vint-i-un dels municipis són ciutats. Com a conseqüència, Viena, la ciutat més gran d'Àustria, amb 1,6 milions d'habitants, contrasta amb moltes petites comunitats.



La regió de Viena mostra de manera exemplar que, mentre la interconnexió funcional del nucli i la perifèria és cada cop més estreta, no s'ha creat un nou àmbit polític i administratiu per fer-hi front. En lloc d'això, el control regional indirecte del desenvolupament, el realitza l'àrea metropolitana de Viena.

El fet que el pla de desenvolupament urbà de Viena només arribi fins als límits de la ciutat, és un indicador de la manca de cooperació entre Viena i la seva perifèria. El 1978, Viena i dos *Länder* més que rodejaven la ciutat amb fronteres comunes van crear l'Organització de Planificació Oriental (PGO) per preparar i coordinar el desenvolupament espacial en aquesta àrea d'Àustria. La representació en els òrgans interns i en el personal es divideix de manera proporcional entre els *Länder* participants. Tal com indica el nom, l'organització està dissenyada per desenvolupar conceptes i plans per a les seves administracions. L'impacte d'aquestes activitats, però, no es pot mesurar i aquesta organització de planificació s'acostuma a considerar ineficaç pel que fa a assolir objectius comuns en la planificació regional. Un dels responsables parcials és el fet que els municipis, que són responsables de manera conjunta en moltes qüestions de planificació espacial, no estan directament implicats en els processos de decisió i d'implementació. Les legislatures dels *Länder* tampoc no participen en els processos de decisió política. Finalment, el requisit de consens entre les administracions del *Land* impedeix que es prenguin decisions majoritàries sobre qüestions conflictives (MACHAT i SCHMEE, 1997: 221). Els governadors dels *Länder* mai no van més enllà d'una política simbòlica de declaracions i convencions dissenyada especialment per reforçar la planificació regional.

Una ineficàcia similar a l'observada en la planificació regional també és característica en la gestió de residus sòlids regionals, motiu pel qual el 1998<sup>33</sup> es va crear una associació transfronterera especial.

A l'àrea metropolitana de Viena,<sup>34</sup> hi ha una gran necessitat de cooperació orientada a les funcions per afrontar el desenvolupament

33. El pla per cremar els residus perillosos de Baixa Àustria a Viena i eliminar els residus sòlids de Viena a Baixa Àustria no es va arribar a implementar mai.

34. L'única forma de cooperació que funciona, la trobem en l'àmbit del transport regional, en el qual les estructures tarifàries i les qüestions logístiques se solucionen conjuntament.

de la urbanitat regional de la zona. Fins ara no hi ha hagut un acord polític general sobre com millorar la cooperació a l'àrea metropolitana a través d'una nova política.

Sembla que una reforma territorial que incrementés la grandària de Viena mitjançant la fusió amb diversos municipis petits dels voltants no tindria gaire acceptació política. Una expansió d'aquesta mena representa la continuació d'una tendència històrica que es va iniciar a mitjan segle dinou i segons la qual ciutats com Viena (MATZNETTER, 1993), en una sèrie de fases, van augmentar el seu territori. Aquesta estratègia no constituïria realment cap innovació ni seria especialment arriscada, i, a més, precedents històrics com ara la visió de la *Gran Viena* de l'època nazi suposen un obstacle.

La institucionalització d'una nova cooperació regional és, com a mínim, més esperançadora seguint els bons exemples d'Alemanya i d'altres llocs (HEINZ, 1997; BÖRDLEIN, 1999; Metropolregionen in Westeuropa, 2003).

Una posició intermèdia és l'expansió gradual de la PGO anteriorment esmentada en una «Cooperació Regional Oriental» reformada.

Finalment, es pot tornar al model d'associacions intermunicipals amb propòsits especials per tal de reforçar la cooperació regional orientada a les funcions (p. ex., a les àrees de planificació espacial, gestió d'autopistes o serveis socials i econòmics generals).<sup>35</sup>

Un tret comú de totes aquestes opcions estratègiques per a una nova política de construcció de regions és que no es troben gairebé mai a l'agenda política real i, per tant, no sorprèn que no hi hagi progressos efectius cap a cap mena d'estructura institucional dissenyada regionalment. Les reticències que fa temps que duren i la por d'una Viena convertida en ogre dificulten el debat objectiu. El fet que els càrrecs polítics de Viena pertanyin al Partit Socialdemòcrata (SPÖ), mentre que els alcaldes de les petites comunitats frontereres són principalment conservadors en l'esfera de l'ÖVP, també fa que les necessitats latents de cooperació continuïn sense afrontar-se.

35. Això ja s'havia apuntat al principi dels anys setanta (Oberndorfer, 1971: 284).

### Síntesi

Les àrees urbanes són entitats de planificació i estadístiques. A la pràctica, no existeix un àmbit polític i administratiu per a la gestió cooperativa dels creixents problemes d'aquestes zones. A l'àrea urbana més gran d'Àustria, Viena, s'han produït moviments en la direcció de planificació cooperativa regional i de transport, que han implicat tres *Länder*. Però l'organització establerta amb aquest objectiu es considera generalment com un exemple de planificació ineficaç i de política simbòlica. Com a conseqüència, Viena i les petites comunitats que l'envolten no estan desenvolupant una urbanitat regional.

## 2.4 Reforçament legal i institucional de les associacions de ciutats i municipis en el marc europeu

En el sistema polític, els interessos de les ciutats i municipis els representen dues organitzacions: l'Associació de Ciutats Austríques<sup>36</sup> i l'Associació de Municipis Austríacs,<sup>37</sup> de les quals formen part prop del 99% de totes les ciutats i municipis del país. Les associacions garanteixen la implementació de mesures governamentals entre els seus nombrosos membres. A més, poden obtenir certa influència en els processos legislatius. Durant molt de temps, els municipis han format part del sistema establert de consulta en la política de govern. A l'igual d'altres grups d'interès, les associacions tenen representació en diversos òrgans consultius, consells i institucions que tracten propostes legislatives o la implementació de polítiques europees, incloent-hi polítiques regionals. Les associacions de municipis austríacs participen en més de trenta institucions amb l'objectiu d'obtenir informació i expressar els interessos locals d'una manera detallada i puntual.

36. Aquesta Associació, fundada el 1927, representa 243 ciutats i pobles, i inclou pràcticament totes les ciutats i pobles amb més de 10.000 habitants i prop del 60% dels pobles d'entre 5.000 i 10.000 habitants. El membre més petit té menys de 1.000 habitants. Prop del 55% de la població austríaca està representada per l'Associació.  
37. Aquesta Associació, fundada el 1947, representa prop de 2.346 municipis, amb un total de 5.302.292 habitants (1998), cosa que correspon al 99% de tots els governs locals o a dos terços de la població d'Àustria. N'hi ha tretze que no en són membres per diverses raons.

Ja des del principi de la dècada dels cinquanta, els municipis van començar a reclamar la inclusió d'associacions de ciutats i pobles en la Constitució austríaca, cosa que finalment ocorregué l'any 1988.<sup>38</sup> Al final dels anys vuitanta, aquestes associacions van poder treure partit de les circumstàncies particulars que es produïren durant el procés d'integració a la UE, i van poder reforçar la seva importància funcional en la política nacional. Ho van considerar un pas cabdal a l'hora de garantir als municipis el lloc que els corresponia en la política estatal.

En aquest període, totes dues associacions van rebre un mandat il·limitat per protegir els interessos locals en una nova disposició constitucional (art. 155, paràgraf 3), aprovada el 29 de novembre de 1988. En aquestes condicions, les associacions locals són els representants autoritzats dels governs locals. Amb aquesta esmena, es va assignar per primera vegada a les associacions un paper en el marc constitucional, fet molt poc corrent a Europa. El 1994, se'ls va garantir una més gran presa de posició formal a través d'una nova disposició constitucional. Segons el nou article 23c, tenen dret a ser informades sobre les activitats europees i a participar en la política d'integració europea del Govern austríac, en la mesura que els seus interessos locals o altres interessos importants de les ciutats i els pobles es vegin afectats. A més, les associacions tenen dret a proposar al Govern tres membres perquè formin part del Comitè de les Regions (CdR) de la UE.

Actualment, a Àustria, les associacions locals tenen garantida legalment l'existència, gràcies a una herència de l'Estat corporatiu del passat. Qualsevol canvi en el seu estatus formal requereix una esmena de la Constitució, cosa que trigaria molt a poder-se dur a terme. Aquesta codificació ha reduït els incentius per crear organitzacions que competeixin en el mercat dels interessos locals.

En el marc del seu dret a participar en l'actual europeïtzació de la política federal, les associacions reben de manera regular un ampli ventall de documents del Govern nacional. L'enorme cabal d'informació relacionada amb Europa que pot ser d'interès per a les comunitats es canalitza a través de la Cancelleria Federal austríaca, el Ministeri d'Afers Exteriors Federal i els corresponents ministeris federals. Les associacions participen en les discussions internes preliminars dels ministres que tracten les qüestions relatives a

38. El 1979, Baixa Àustria va decidir introduir una esmena a la Constitució del *Land* per incloure-hi les associacions. La resta de *Länder* no ho van secundar, cosa que representa un defecte en el vessant federal de la relació entre els *Länder* i els municipis.

la UE. Un mecanisme institucional particular per transmetre els interessos locals a les institucions supranacionals és l'oportunitat que tenen els representants de les administracions locals de participar regularment en les converses nacionals informals entre els ministeris per preparar la posició del delegat austríac amb el Comitè de Representants Permanents (COREPR), format pels delegats permanents dels quinze Estats membres a Brussel·les (fins a l'1 de maig de 2004) i mantenir converses un cop a la setmana. El COREPR normalment tracta qüestions mediambientals, assumptes socials, de transport i del mercat intern. Les qüestions relacionades amb l'agricultura, generalment, es tracten en un comitè especial. El COREPR opera en una complicada xarxa de comitès i grups de treball que assisteixen i preparen les reunions dels delegats (NUGENT, 2000: 149 i s.). A la pràctica, les associacions locals participen en la preparació nacional de converses des del punt de vista tàctic, només si suposen que els seus interessos es poden veure afectats o si reben alguna recomanació especial de l'Administració nacional que els digui que haurien de participar en les discussions nacionals.

En resum, sembla que les associacions locals influeixen en els seus homòlegs supranacionals al Consell o a la Comissió Europea, en gran manera a través dels seus bons contactes amb la política i la burocràcia nacionals, i a través de l'elevat nivell d'institucionalització formal en el sistema polític nacional. L'estratègia alternativa d'exercir influència directament, tot menystenint l'Administració i la política nacional, faria necessari, com a mínim, cultivar contactes de manera permanent amb els càrrecs més elevats del Consell i la Comissió Europea i amb l'enorme entorn de grups d'experts, consells administratius, etc. Aquesta estratègia es troba parcialment fora de l'abast de les associacions, ja que no poden mobilitzar els recursos necessaris per a una política permanent d'influència en el complex escenari europeu.

No ha de sorprendre, doncs, que primerament les associacions reforcessin les seves capacitats organitzatives domèstiques, per després poder gestionar millor les qüestions europees, cada vegada més nombroses. Actualment, com a mínim dos membres del seu personal a Viena es dediquen de manera gairebé exclusiva a qüestions relacionades amb Europa. Per poder augmentar l'estàndard de les negociacions, ha calgut millorar els coneixements d'anglès i francès dels membres del personal. Així, s'han introduït cursos formatius per a les administracions locals. Per recaptar els fons necessaris, es van pujar les tarifes d'associació amb l'entrada



d'Àustria a la UE el 1995. Des del principi de 1996, totes dues associacions reben alguna mena de suport financer del Govern federal per finançar les seves activitats internacionals. Els costos de la nombrosa participació dels polítics austríacs locals a les reunions del CdR i altres associacions locals transnacionals, les cobreix la UE i no suposen una càrrega important per als pressupostos nacionals. A més, per tal de salvaguardar els seus interessos a la UE com els *Länder* austríacs, les associacions locals van establir una oficina a Brussel·les durant les negociacions amb la UE per a l'accés d'Àustria, l'agost de 1994,<sup>39</sup> i posteriorment Àustria es va unir a la UE, el 1995.<sup>40</sup> Les representacions austríaques estan situades, igual que dues-centes organitzacions regionals i locals més, a Brussel·les per exercir pressió sobre els processos de presa de decisió europeus en el seu propi interès. Actualment, el personal delegat es troba integrat en l'estructura organitzativa del contingent nacional austríac a les Comunitats Europees a Brussel·les i tenen condició diplomàtica. El personal de totes dues associacions inclou dues persones qualificades per recollir informació i posar-se en contacte amb persones influents.

En aquest punt, caldria esmentar que la ciutat de Viena està representada individualment per la seva Wien-Haus (Oficina d'Enllaç de Viena) a Brussel·les, establerta el 1996 (City of Vienna, 2000; LOGON, 2002: 78-80). L'oficina té la funció de pressionar els processos de presa de decisió de la UE de manera formal i informal, ja que les oficines regionals no sempre tenen accés formal a les institucions corresponents, com les reunions del Consell o els grups de treball en les primeres fases dels esforços legislatius. A més, una de les funcions principals és la recollida d'intel·ligència, que significa que l'oficina hauria de recollir informació important, filtrar-la i enviar butlletins a les agències i polítics responsables a Viena per ampliar la seva agenda de decisions i per millorar les opcions de rebre fons. L'oficina representa la ciutat de Viena en aspectes culturals, econòmics i socials per mostrar una imatge prou bona de la ciutat a l'opinió pública i als grups objectiu. Al mateix edifici d'oficines, però separats, hi ha una junta que té per objectiu servir els interessos dels negocis locals de Viena a Brussel·les.

Viena ha intentat, amb èxit, obtenir finançament dels fons de la UE. A més, té un paper capdavanter en la representació dels interes-

39. L'Associació Austríaca de Ciutats i Pobles.

40. L'Associació de Municipis Austríacs.



sos de les ciutats austríaques al CdR. Un dels al·licients de Viena és el seu triple estatus de ciutat austríaca més gran, de *Land* austríac i de capital d'Àustria. Aquesta ciutat sempre ha sentit una responsabilitat simbòlica per establir la seva pròpia posició en les qüestions relatives a la integració europea. Dins de l'àmbit més alt d'administració de la ciutat, s'ha establert una unitat d'administració relativa als assumptes de la UE.

Potser per a tots els governs locals, la UE presenta un repte legal i administratiu cada vegada més important, amb moltes lleis que cal estudiar, un volum cada cop més gran de comptabilitat i responsabilitats de generació d'informes. La manera en què moltes de les comunitats austríaques més petites s'han adaptat a la realitat diària de la política de la UE és molt poc espectacular. Es basen en un acostament d'aprendre a mesura que s'actua i no mantenir una actitud proactiva. Generalment i de manera prou comparable amb Dinamarca, que s'havia unit a la UE amb anterioritat (consulteu KLAUSEN, 2000: 38), la gran majoria de governs locals esperen de manera passiva el cabal d'accions legislatives de la UE i les adopten de forma burocràtica, és a dir, implementant moltes noves normatives de la UE tal com acostumen a implementar el cabal paral·lel de normatives nacionals. Només alguns governs locals han inclòs consideracions sobre la UE en les seves polítiques generals (com el cas de les anàlisis del seu perfil comercial i de desenvolupament industrial), i només alguns governs locals han contractat personal amb coneixements i aptituds especials en relació amb Europa (ibíd.). De manera similar, a Àustria pocs han mobilitzat recursos especials per prendre iniciatives innovadores per modernitzar els municipis i beneficiar-se de la política de la UE. Tots aquests objectius requereixen actituds corresponents de les elits locals, i un grau considerable d'aptituds i de recursos financers. A Àustria, un escenari més proactiu només va emergir, evidentment, a les grans ciutats com Viena (City of Vienna, 2000) i es va expandir cap a algunes altres (com ara Graz). Normalment, la gran majoria de governs locals individuals haurien de complir les normatives europees sobre la substància de les quals no tenen cap influència directa.

Un segona observació deixa palès que les administracions locals tenien i tenen dificultats per adonar-se que les mesures que han pres en el seu propi camp i utilitzant els seus propis fons, és a dir, la promoció dels negocis locals, només es poden implementar si es respecten les normes sobre competència de la Comunitat de manera estricta, i normalment cal aprovar-les amb anterioritat.



Això és aplicable no només als ajuts en efectiu, sinó també a altres mesures, com ara la provisió de sòl subvencionat per a les empreses industrials. Per tant, suposa una restricció de l'autonomia de les administracions locals pel que fa a la política econòmica, amb l'objectiu d'evitar la competència desigual a la Comunitat. Tal com especifica un informe del LOGON (1999): «En termes generals, hem d'acceptar, doncs, que la Unió Europea, en qualitat d'organització supranacional, restringeix la llibertat d'acció de les autoritats nacionals, regionals i locals en moltes àrees, de manera que les parts implicades han d'aprendre a actuar d'acord amb aquesta nova situació.»

Principalment, el procés altament informal i dispers de presa de decisions és obert a molts interessos territorials i funcionals per influir en els processos de creació de polítiques de la UE. La condició prèvia perquè un aspirant obtingui accés al procés de creació de polítiques és que els interessos locals individuals puguin mobilitzar prou recursos perquè es puguin destinar en la pressió directa i en les negociacions amb la Comissió i altres òrgans de la UE. Les ciutats i els municipis, però, poden arribar a l'àmbit europeu per una altra via. Poden articular els seus interessos agrupats i canalitzats a través de moltes i diverses organitzacions d'interès que operen a Brussel·les amb l'objectiu de fer pressió sobre les persones influents i proporcionar així informació i oferir assistència tècnica per als seus membres.

La UE ha provocat la formació de molts nous grups d'interès que intenten defensar els interessos locals funcionals en l'àmbit supranacional (com ara EUROCITIES o l'Associació de Regions Fronteres Europees). Un fenomen específic d'Àustria és l'absència de recursos individuals entre les comunitats locals per influir en els processos de presa de decisions, com ocorre en els àmbits nacional i supranacional. A l'hora de tractar qüestions relatives a la UE, la majoria de governs locals austríacs es basen en la política i l'Administració nacional.

Una altra estratègia per superar la manca de recursos polítics en el marc de l'elaboració de polítiques europees, és la pertinença a les diverses organitzacions d'interessos europees. L'objectiu és obtenir accés a l'escenari polític europeu. Aquestes organitzacions estan dirigides a defensar els interessos locals i regionals i a prendre consciència que les mesures europees es poden implementar en l'àmbit local tant des del punt de vista tècnic com financer sense haver de suportar uns costos excessius. Per



exemple, les associacions són membres del Consell de Municipis i Regions Europees (CMRE), fundat el 1951, que és una organització que acull moltes organitzacions locals i regionals a tot Europa. La convicció bàsica del CMRE és que les administracions locals i regionals han de tenir un paper fonamental en la finalització de la Unió Europea. El 1992, el CMRE va crear comitès especialitzats, que el 1995 es van transformar en grups de treball més flexibles que s'havien de reunir de manera periòdica, tot formant un fòrum per a l'intercanvi de punts de vista sobre les actuals polítiques de la Comunitat. Aquests grups de treball associen representants locals i regionals electes i experts de les administracions locals i regionals situades per tot Europa. La feina d'aquests grups permet als seus membres obtenir informació de primera mà relativa als desenvolupaments futurs de les polítiques de la Comissió Europea i els permet implicar-se en els diversos grups d'experts *ad hoc* de la Comissió Europea. Actuen com un canal privilegiat per dialogar amb els representants i els càrrecs de les institucions europees, per tal que els interessos de les administracions es prenguin en consideració en tot moment en la presa de decisions. El CMRE organitza les delegacions d'Administració local i regional a les autoritats responsables de les institucions europees (per exemple, audiències al Parlament Europeu i reunions amb els membres de la Comissió). A banda d'aquests contactes oficials, el CMRE delega experts periòdicament a alguns consells científics de les Comissions Europees (com ara en l'àmbit mediambiental). En sentit contrari, el CMRE informa regularment les administracions locals i regionals tant de les propostes comunitàries com nacionals, que es podrien utilitzar com a base per a les normatives europees. A més, dóna suport als intercanvis d'administracions locals mitjançant l'organització de simposis especialitzats i la distribució de guies i altres publicacions. Actualment agrupa més de cent mil administracions locals i regionals de quaranta grans associacions nacionals de vint-i-nou països. Això vol dir que la influència individual de les associacions austríaques és molt reduïda per poder dirigir l'acció del CMRE en general i en relació amb les institucions supranacionals a Brussel·les. Així doncs, les associacions austríaques i els seus membres es beneficien més de les funcions en un sentit descendent del CMRE per distribuir informació entre totes les associacions que en formen part. Un expert individual de la Unió de Ciutats austríaca considera la influència del CMRE més gran que no pas la del CdR.

## Síntesi

Des de l'entrada dels austríacs a la UE, que va guanyar impuls a finals dels vuitanta, les ciutats i els pobles han millorat considerablement la seva posició dins del sistema polític nacional. En aquest sentit, s'han introduït dues esmenes importants a la Constitució austríaca:

- Les associacions de ciutats i municipis són els representants legítims de les ciutats i els municipis (1988).
- Les associacions de ciutats i municipis tenen dret a ser informats i a participar en la política europea que afecti els seus interessos (1994).

## 2.5 Només aconseguir diners? Els beneficis del joc del finançament i els recursos de la UE

En conjunt, la UE està compromesa amb la idea de l'Europa de les Regions. L'estratègia d'aprofundir la relació transnacional geogràficament en l'espai intern de la UE i a les regions frontereres d'Europa ha obtingut una gran acceptació. Això determina un estil de govern que afavoreix i doni suport, principalment, a les cooperacions transnacionals internes i externes des d'un punt de vista pràctic. A mesura que la idea d'ampliar i aprofundir la integració s'expandeix per Europa i amb les cada vegada més nombroses experiències en tots els àmbits d'acció, podem afirmar que la UE es dirigeix cap a l'Europa amb Regions, però que a la pràctica es troba molt lluny de l'Europa de les Regions.

La política europea sobre les regions ha donat impuls al pensament regional a Àustria. En la lògica utilitzada per tots els actors implicats, les subvencions financeres són el principal incentiu per revaloritzar l'àmbit regional i europeu. Alguns actors només volen aconseguir diners de Brussel·les. Hi ha una manca generalitzada de pensament proactiu que podria portar en la direcció de canvis polítics qualitius en línia amb els objectius d'integració de la UE.

I els municipis? El *Tractat que estableix la Comunitat Europea* (TCE), de fet, inhibeix el principi de subsidiarietat. Reconeix bàsicament els actors nacionals, és a dir, els Estats membres, però també sembla que hauria de promoure, com a mínim, els àmbits regional i local. L'estructura institucional de la UE reforça formal-

ment els interessos regionals i locals amb l'establiment del Comitè de les Regions (CdR), però a la UE li manquen unes competències definides clares per als governs locals.

Els governs locals, poden aprofitar el finançament de les regions provinent de la UE? La política de cohesió proporciona finançament mitjançant els Fons Estructurals i moltes iniciatives i programes que són susceptibles de tenir algun benefici econòmic i social a curt o llarg termini per a sectors, regions i municipis. No és senzill, però, relacionar clarament els efectes positius amb les activitats de la política de cohesió (GOLDSMITH, 1993: 686).

En primer lloc, la política regional de la UE introdueix una pressió silenciosa per participar en les activitats nacionals per dissenyar el marc dels programes regionals. Durant les activitats de formulació del programa, les administracions locals han d'assolir un acord amb les institucions, organitzacions i associacions nacionals i regionals de l'Estat, interessades a aconseguir programes de desenvolupament conjunts per influir en les direccions dels programes europeus. En el posterior procés d'implementació d'un programa regional en una regió de planificació diferent, s'insta les institucions locals públiques, en el seu propi interès, a participar en iniciatives de projecte regional coordinades i obtenir alguna porció dels fons regionals localment. Segons la seva pròpia percepció, generalment, les administracions locals austríaques consideren que no sempre estan prou involucrades en el desenvolupament i la implementació dels programes regionals. Es tracta d'una crítica subtil a les autoritats nacionals perquè, dins de les polítiques estructurals, les administracions locals no han de recórrer a la Comissió Europea, sinó a les agències responsables dels governs central i regional, que finalment tracen les polítiques regionals per a les diferents àrees i negocien el tracte financer amb la Comissió per a tota la durada del programa. Dins del marc de la política regional (com també en diverses iniciatives de la comunitat), principalment hi cooperen les regions i, en excepcions molt poc comunes, directament les comunitats.

A la pràctica, la política estructural, entre altres objectius, promou especialment les cooperacions transfrontereres amb fons (d'acord amb l'art. 10 dels estatuts del FEDER). Diverses iniciatives de la Comunitat Europea s'inicien quan s'adrecen preocupacions que fan referència a tot l'àmbit europeu; entre aquestes, té una rellevància especial la iniciativa INTERREG.<sup>41</sup> S'han creat i s'han posat en fun-

41. En el cas de les regions de cooperació de l'Europa central i oriental, els fons s'aporten a través del programa PHARE-CBC (des de 1994).



cionament molts programes interregionals, com ara RECITE, PACTE, ECOS-OVERTURE,<sup>42</sup> Eurodyssee i LACE.<sup>43</sup> Un instrument interessant de planificació per institucionalitzar el fet d'ajuntar-se més enllà de les fronteres és l'anomenada euroregió. Una euroregió té una junta i una administració comuna d'un nombre petit o gran d'administracions públiques subnacionals als dos costats d'una o més fronteres nacionals comunes. Es tracta d'una regió en el sentit que és una unitat geogràfica tancada amb unes característiques inclusives i a vegades exclusives, com poden ser vincles culturals, econòmics o socials entre els membres que en formen part en els diferents països. També es tracta d'un òrgan polític amb polítics, personal, un pressupost i polítiques propis. Cal considerar les euroregions com a centres d'activitats de cooperació, i no pas com a noves unitats administratives. Actualment n'hi ha prop de setanta a tot Europa (STUDENT, 2000).

Àustria és un país relativament pròsper i ric i, fent un càlcul aproximat, rep menys diners de la UE que no pas els que paga a Brussel·les mitjançant la quota de pertinença. Durant el període 1995-1999, a Àustria se li ha atorgat un import total de prop de 1.600 milions d'euros dels Fons Estructurals dins del marc de la política regional (objectius 1, 2, 3, 4, 5a, 5b). Donant un cop d'ull ràpid a la política regional, podem diagnosticar un gran dèficit d'informació sobre com les ciutats i els municipis austríacs aprofiten individualment els mitjans financers de la política regional de la UE i les iniciatives de la Comunitat.

Un estudi comparatiu dels efectes de la política regional nacional en dues regions austríaques diferents que cobria el període del 1980 al 1995 va revelar alguns fenòmens interessants. En totes dues regions es van desenvolupar projectes eminentment públics en el sector educatiu i d'infraestructures, fet que va provocar un augment moderat del treball en el sector públic. Amb una diferència relativament clara entre la regió passiva i l'activa, «els polítics locals van tenir un paper important a l'hora d'atreure noves empreses de l'exterior. Les comunitats actives van crear unes bones condicions prèvies per al desenvolupament industrial (zones industrials amb les infraestructures necessàries), van utilitzar l'agen-

42. Els Programes de la Comissió Europea per a la Cooperació Externa Interregional. El programa ha impulsat des de 1991 els pobles petits, les ciutats i les regions a cooperar en microprojectes amb socis a l'Europa central i oriental, l'antiga Unió Soviètica i el Mediterrani, i viceversa.

43. El programa, creat el 1990, permet l'intercanvi d'informació entre totes les regions frontereres d'Europa o desenvolupar projectes per aconseguir el finançament de programes com ara INTERREG o PHARE-CBC.

da personal per posar-se en contacte amb les empreses, i, quan aquestes estaven interessades, mostraven un comportament cooperatiu. D'aquesta manera, es persuadia les empreses oferint-los sòl, una connexió a l'energia, l'aigua i canalitzacions barata, així com un suport generós en el període inicial» (WEIB, 1999: 11). Un consell de dirigents locals que cobria tota la regió d'Osttirol, va actuar per establir els fons locals i regionals, a banda dels fons nacionals i del país. També influïen en les decisions sobre l'ús dels diversos fons. El seu objectiu era donar suport als projectes turístics i empreses clau d'una manera activa i cooperativa. En comparació d'aquest exemple d'èxit, a la segona regió els dirigents locals van fer molt poc per atreure noves empreses i es van dedicar a intentar salvar els vells vaixells que s'enfonsaven i que mantenien molta competència entre si (ibíd., 14). Tots dos exemples il·lustren la idea general que les comunitats (juntament amb les empreses) «sovint inicien projectes, no perquè estiguin convençudes de la seva importància, sinó perquè poden treure'n diners» (ibíd.). Aquest comportament crea en part una distribució ineficaç dels recursos i «desanima les iniciatives i les xarxes locals» (ibíd.).

Segons els resultats del recent projecte de recerca bilateral Desenvolupament Independent Regional a les Àrees Frontereres' (EREG), els municipis de les regions frontereres txeques i de Baixa Àustria cooperaven de manera fragmentària i en un escenari amb una institucionalització molt fràgil. Els contactes, que s'establien sovint, ara han desaparegut.

Un tipus de cooperació que ja és molt habitual són els contactes socioculturals transfronterers (p. ex., intercanvi d'estudiants i actuacions de grups de folklore), l'objectiu dels quals és desenvolupar noves identitats entre veïns que han estat separats durant molt de temps pel teló d'acer. Un criteri molt interessant per a les cooperacions transfrontereres són els esforços per resoldre qüestions transfrontereres comunes d'una manera més tècnica. Actualment, es fan esforços per desenvolupar la cooperació regional entre els municipis dins de les àrees contaminades per tal de gestionar problemes d'ozó a nivell de terra (p. ex., entre Viena i Bratislava). A més, hi ha intents per establir cooperacions per avaluar els riscos nuclears d'una manera pública. Un exemple de cooperació mediambiental local/regional és l'Associació de Ciutats i Municipis als voltants de la central nuclear de Temelin. Aquesta Associació inclou vuitanta-quatre ciutats i municipis, que representen una població de prop de cent mil persones. Va ser fundada el 1993 i va votar en contra de la utilització de la central nuclear de Temelin. A



més, a Àustria, els municipis van actuar principalment pel seu compte en contra dels projectes d'energia nuclear als països veïns (especialment en els casos de la República Txeca i Eslovàquia), però només parcialment en cooperació amb els municipis respectius dels països fronterers.

Actualment, sembla molt difícil desenvolupar cooperacions duradores per gestionar el transport privat, cada cop més nombrós, entre els municipis propers a la frontera d'Àustria i la República Txeca (p. ex., Bernhardsthal, Breclav i Valtice). El desenvolupament d'una infraestructura de transports públic transfronterera (entre Drasenhofen i Mikulov), està en la seva fase inicial, mentre que l'establiment de carrils bici transfronterers per cobrir les necessitats dels turistes sembla que ha tirat endavant.

Dins l'àmbit de la gestió mediambiental, hi ha dos tipus de cooperacions locals/regionals. En primer lloc, els efectes dòmino regionals que es deriven dels projectes mediambientals iniciats localment. Un exemple és el projecte Eco-Profit de la ciutat austríaca de Graz, que està patrocinat per la UE. Des de 1996, les ciutats txeques de Decin i Zlín, com també la ciutat eslovaca de Trnava han imitat aquest projecte. En segon lloc, trobem més esforços cap a les cooperacions locals/regionals dins d'un marc moderat i implementat pels actors europeus i nacionals. El 1995, la UE va donar suport a quatre projectes mediambientals (2,81 milions d'euros) entre Àustria i la República Txeca dins del marc del programa PHARE-CBC.<sup>44</sup>

Entre tots els beneficiaris, les grans ciutats reben una quantitat relativament petita de subvencions, ja que l'ajut regional es dirigeix principalment a les àrees rurals objectiu. Amb la Iniciativa URBAN, les ciutats austríaques de Viena i Graz van rebre subvencions de la UE per valor de prop de 10 milions d'euros respectivament, 3,5 milions d'euros dels quals van ser destinats a desenvolupar les zones urbanes<sup>45</sup> problemàtiques.

44. Els projectes actuals fan referència, especialment, al clavegueram i el tractament d'aigües residuals. Alguns exemples poden ser els projectes «Tractament d'aigües residuals i clavegueram Breclav (1995-1998)» i «Telc - Clavegueram i tractament d'aigües residuals» (1996-1997). Tots dos projectes se centren en la protecció dels rius fronterers davant la contaminació amb agents orgànics. Totes dues ciutats han d'aportar recursos financers considerables. Els municipis austríacs propers a la frontera han expressat el seu suport als projectes. Projectes similars es duen a terme a les ciutats txeques de Frymburk i Dyjakovický.

45. L'aportació de la UE suposa el 30% de tots els recursos financers per a totes les mesures a Viena, i prop del 20% a Graz.



A primer cop d'ull, els desenvolupaments transfronterers dins del marc de la política regional confirmen la tesi que els fons de la UE són la variable més important per afavorir els contactes tècnics i de gestió entre els diferents socis locals que d'una altra manera no cooperarien o que només ho farien en un grau molt més reduït i a una velocitat molt inferior a l'actual. I una segona observació ens pot dur a concloure que no tots els governs locals van poder explotar en el passat els fons de la UE de la mateixa manera i amb èxit. Les ciutats més grans (ciutats emprenedores), se suposa que són les més beneficiades, mentre que les comunitats més petites semblen menys proclius a ser-ne beneficiàries (GOLDSMITH, 1993: 691-695).

A banda d'aquest tipus clàssic de cooperacions locals finançades per la UE i que travessen fronteres, hi ha una tendència creixent dels governs locals a cooperar de manera transnacional entre si de manera voluntària mitjançant agermanaments (KERN, 2001). Avui dia hi ha més de tretze mil agermanaments entre ciutats a tot Europa, finançats amb mitjans de diferents fons. És interessant que alguns dels programes de promoció estiguin finançats i administrats per la UE, juntament amb les organitzacions interregionals europees (si voleu més informació, consulteu SCHMITT-EGNER, 2000). A través del mecanisme de cofinançament, la UE subvenciona el Consell de Municipis i Regions Europeu (CMRE) amb el Programa CAT (Ajut a les Comunitats per a Programes d'Agermanament). L'Assemblea de Regions Europees (ARE) gestiona els programes ECOS-Overture, PACTE, etc. en estreta cooperació amb la UE. Alguns altres programes més petits de l'ARE es gestionen sota la seva pròpia responsabilitat administrativa i financera. Als ulls de la UE, els agermanaments haurien de contribuir a la creació de la unitat Europea, tant per la sensibilització de la gent pel que fa a la seva importància, com per aportacions pràctiques i financeres.

Les comunitats austríaques estan implicades en molts contactes transnacionals horitzontals diferents, que com a mínim són cofinançats amb fons europeus. Una forma tradicional són els agermanaments de ciutats, una activitat horitzontal en la qual participen moltes comunitats austríaques. La política d'agermanaments sovint inclou esdeveniments culturals, intercanvis de representants locals o persones en general, i estan finançats amb diversos fons de la UE. S'implementa en estreta cooperació amb la Conferència de les Comunitats i Regions d'Europa (CCRE).

En el passat recent, els agermanaments clàssics han estat completats amb unes formes de cooperació transnacional horitzontal

de característiques més tècniques. Una de les activitats actuals que implica les associacions locals austríaques com un actor preponderant, és la Xarxa LOGON (Xarxa de Governos Locals) per disseminar experiències de comunitats a Àustria, Suècia i Finlàndia amb pertinença a la UE (LOGON, 1999) amb els seus futurs socis en els nous Estats candidats de l'Europa central i oriental («LOGON-CEEC»).

### Síntesi

- En conjunt, la UE està compromesa amb la idea d'una Europa de les Regions. L'estratègia per aprofundir la relació transnacional geogràficament en l'espai intern de la UE i en les regions frontereres per tot Europa ha obtingut una acceptació força gran.
- Els intents de cooperació transfronterera local/regional entre Àustria i els països veïns que no formen part de la UE (declaració vàlida només fins a l'1 de maig de 2004) només existeixen de manera fragmentària.
- Les comunitats austríaques estan implicades en molts contactes transnacionals horitzontals diferents, en gran part cofinançats amb fons europeus.

## 2.6 Salvaguarda de les finances locals. Mecanismes de consulta i el Pacte d'estabilitat austríac

De manera simultània a l'estatalització de les tasques locals que s'ha descrit anteriorment (capítol 3.1), la debilitat financera dels municipis es va convertir en un punt de discussió més o menys permanent entre els representants del govern local, amb la conseqüent reclamació de mecanismes proactius en contra de les polítiques estatals. Aquesta idea ha estat popular entre els polítics local austríacs durant moltes dècades. En el passat, el Govern nacional va respondre amb mesures legals destinades a limitar-ne la influència financera en els municipis. Les normatives, però, no evitaven la transferència permanent de càrregues financeres als municipis, tal com deien els càrrecs locals.

Al final dels anys noranta, es va establir un nou pacte de cooperació financera entre la Federació, els *Länder* i els municipis, que re-

forçava formalment la posició de les ciutats i pobles en la política fiscal nacional. Els representants dels municipis d'Àustria van rebre l'acord amb optimisme, com un punt d'inflexió històric (HENK, 2002: 40). La reacció internacional al nou mecanisme també va ser positiva. Les associacions municipals alemanyes i suïsses ho van percebre com una eina per frenar la transferència incontrolada de tasques als municipis sense el finançament adient.<sup>46</sup>

L'aprovació del nou mecanisme requeria, en primer lloc, una llei constitucional que autoritzés les associacions municipals a formalitzar acords intergovernamentals en virtut de l'art. 15a de la Constitució (1998). Uns quants mesos més tard, el govern nacional, els *Länder* i les dues associacions locals van arribar a un acord per crear el Mecanisme de consulta i el Pacte d'estabilitat austríac, que va entrar en vigor el 15 de gener de 1999.

Actualment, les ciutats i els municipis tenen el dret vinculant d'avaluar propostes per a noves lleis i normatives.<sup>47</sup> Els governs federal i dels *Länder* estan obligats a incloure, dins de qualsevol mesura política planificada, una descripció detallada del seu impacte financer.<sup>48</sup> Es pot fer una avaluació per fer front a aquest requisit, pel qual s'ha d'atorgar un període de temps adient, que a la pràctica acaba sent força curt.<sup>49</sup> Si una nova mesura legislativa genera despesa financera per als municipis, les associacions locals que els representen, igual com ho pot fer el *Land* en relació amb les propostes del Govern central, poden reclamar, dins d'un període de temps estipulat, que es mantinguin negociacions en el marc d'una comissió de consultoria creada a l'efecte. D'acord amb l'estructura federal, es va crear una comissió per tractar les mesures federals,<sup>50</sup> i vuit més per tractar mesures proposades pels *Länder*.<sup>51</sup> Si no es pot assolir un consens sobre les conseqüències financeres esperades, l'entitat propulsora (és a dir, la Federació o els *Länder*) té l'obligació de compensar els municipis pels costos addicionals que en resultin. Els imports poc significatius s'accepten.<sup>52</sup> De tota manera, les noves càrregues financeres no es com-

46. Per exemple, la Resolució del comitè executiu de la Federació Alemanya de Ciutats i Pobles del 6 de juny de 2002, sobre la reforma de les finances municipals (informe preliminar).

47. Abans no hi havia hagut cap dret legal a participar en el procés d'avaluació.

48. Es van proporcionar dues directrius.

49. La regla és de quatre setmanes, però en casos excepcionals el període pot ser més curt.

50. Dels vuit membres, dos són representants de les associacions de municipis.

51. Dels vuit membres, dos són representants de les associacions de municipis.

52. No pot superar el milió d'euros. Per sobre d'un import determinat, les mesures acumulatives també poden requerir compensació.

pensen immediatament, sinó en el període següent de transferències internes de l'Estat. Tanmateix, no hi ha una garantia legal per a les decisions polítiques posteriors pel que fa a la compensació. El nou mecanisme especifica, a més, molts més motius per a l'exclusió.<sup>53</sup> El Govern central pot cancel·lar l'acord de manera unilateral en qualsevol moment. Aquestes reserves i d'altres d'obligat compliment produeixen defectes estructurals i són una peça més en un seguit de mesures ineficaces del passat. Molts detractors consideren el nou mecanisme, en conjunt, com un tranquil·litzant dissenyat per allunyar els temors locals sobre l'erosió progressiva de la seva autonomia financera.

No hi ha disponible informació exhaustiva sobre la implementació del nou mecanisme. El febrer de 2003, només s'havia produït una disputa entre la Federació, els *Länder* i les associacions locals sobre les conseqüències financeres de la legislació federal proposada, que acabarien provocant la convocatòria de la comissió consultiva prevista. La comissió es va dissoldre després d'una curta consulta, sense assolir un acord immediat. Els *Länder* s'havien acollit per escrit al mecanisme en relació amb setze propostes legislatives federals. Les associacions de municipis<sup>54</sup> s'havien acollit al mecanisme en relació amb el Govern federal nou vegades, l'última vegada en la qüestió de la nova reforma administrativa exhaustiva (consulteu el capítol 3.7). No hi ha dades oficials sobre la freqüència amb què els municipis s'han acollit al mecanisme en relació amb els *Länder*, fet que té una importància particular atès que aquests imposen moltes més tasques als municipis que no pas el Govern central.

Els problemes inherents d'implementació debiliten el mecanisme. El vague text legislatiu requereix que, en cas que una de les parts implicades ho desitgi, es convoqui la comissió consultiva immediatament. Què vol dir, però, el terme *immediatament* en termes legals? A més, si es presenta una demanda relativa a una resolució davant del Tribunal Constitucional, el demandant ha d'aportar una gran quantitat de proves, per exemple, per documentar l'al·legació de costos addicionals. El període de temps que es pot tardar a convocar la comissió consultiva, es fa difícil de calcular per diverses raons (per exemple, comparabilitat o entrada de recursos). Una demanda d'aquesta mena implicaria molts riscos per a les as-

53. Per exemple, les peticions parlamentàries, peticions d'esmena dels esborranys legislatius i mesures per a la implementació de normatives de la Unió Europea.

54. Només l'Associació de Ciutats té una certa rellevància, ja que els interessos dels municipis més petits no es veuen afectats gairebé mai pel Govern nacional.

sociacions, especialment a la llum de les freqüents decisions sorprenents que emet el Tribunal Constitucional.

A banda de la seva possible ineficàcia formal, el nou mecanisme és una eina política que permet l'intercanvi informal de recursos entre els actors polítics. Una condició és que els actors l'utilitzin tàcticament, cosa que vol dir que no s'ha d'utilitzar d'una manera coactiva i imprecisa, sinó fer referència a la retòrica. En aquestes condicions, poden començar les negociacions cap a una proposta sobre compensació financera. Els polítics i funcionaris d'alt rang posats cara a cara poden intentar assolir un consens, cosa que és del tot probable si pertanyen al mateix partit o en són simpatitzants. També es pot treballar amb paquets que vinculin i equilibrin diverses qüestions pendents per tal d'assolir un acord negociat sobre diverses qüestions. Si els municipis incorren en costos per la delegació d'una tasca, se'ls pot compensar mitjançant contraprestacions relacionades amb una altra qüestió disputada. Aquests tractes en paquets típicament austríacs poden fer innecessària l'aplicació real del mecanisme consultiu. A més, els participants es troben pressionats a l'hora de negociar pel fet que, com a resposta a una iniciativa governamental, el Parlament pot aprovar de manera relativament ràpida mesures que ignorin objeccions o amenaces pendents i creïn fets consumats. La necessitat de disciplina de partit al parlament regional i nacional també pot posar els representants dels interessos locals (p. ex., els alcaldes que ocuparien seients parlamentaris) sota la pressió d'expressar-hi la conformitat, de manera que no s'oposen a una mesura encara que afecti el seu municipi de manera negativa.

A més, des de 1998, les associacions han estat sòcies en el Pacte d'estabilitat austríac. El teló de fons del Pacte d'estabilitat és l'article 104c del Tractat de la CE, que figura sota l'encapçalament de «Política econòmica» i constitueix un dels apartats més llargs del Tractat. El seu objectiu és combatre els dèficits pressupostaris excessius als Estats membres. El nou Pacte d'estabilitat havia de cobrir el període 2001-2004, però es va revisar el 2001 perquè el nou Govern de centre-dreta havia declarat que el seu objectiu final era el dèficit zero.

L'objectiu pressupostari nacional general inspirat en la UE també es pot aplicar als municipis de cada *Land*. En contrast amb el Govern federal, els municipis han d'aconseguir pressupostos equilibrats de quatre anys que permetin desviacions a curt termini. Si el dèficit del pressupost nacional és excessiu per als estàndards de

la UE, s'aplica als municipis el 0,30% del PIB perquè es distribueixi sota la participació de les associacions. Els municipis poden cedir les seves quotes individuals de dèficit total o parcial a altres municipis sempre que es mantinguin dins de les seves quotes. Aquest fet provoca una mena de tràfic de dèficits financers locals. Quan els municipis superen les seves quotes de dèficit, es reuneix una nova comissió de representants del ministre de Finances i les associacions de municipis. El grau d'eficàcia d'aquests mecanismes no s'ha documentat.

### Síntesi

- Per tal de salvaguardar els municipis en contra de les càrregues financeres excessives derivades de les noves tasques imposades per les lleis estatals, s'han fixat diverses mesures protectores.
- El Mecanisme de consulta (1999) és un exemple reconegut internacionalment d'acord financer de cooperació entre el Govern central, els *Länder* i les associacions municipals, que proporciona als governs locals (com ara els *Länder*) protecció envers la demanda excessiva en els seus pressupostos realitzada per òrgans legislatius d'un àmbit més elevat. L'eficàcia directa del mecanisme de protecció és lenta. Els seus efectes tenen una naturalesa indirecta, ja que crea opcions noves i informals per als actors polítics per negociar propostes de noves regulacions.

## 2.7 L'onada de la nova gestió pública (NGP) entre els millors casos i les relacions públiques

L'onada internacional de la nova gestió pública (NGP) va arribar a Àustria a mitjan anys noranta, molt més tard que a països pioners com els EUA, Austràlia o el Regne Unit. En els últims anys ha obtingut molta acceptació entre les administracions locals. Una causa important d'aquest desenvolupament va ser el debat nacional i els nombrosos esforços per iniciar un canvi exhaustiu de l'organització administrativa, que va culminar en un programa de reformes clarament influït per les preferències de la NGP amb l'aprovació d'un pla de reforma administrativa per part del Go-

vern el 3 de desembre de 1997.<sup>55</sup> Una altra circumstància favorable és el paper de les empreses privades establert per produir i lliurar molts serveis locals, especialment estès als municipis més petits. Des d'un punt de vista centrat en els actors, la proliferació de la NGP, tant en l'àmbit nacional com en el local, s'ha vist influïda de manera decisiva per una «coalició de defensa» (SABATIER, 1993) d'actors públics i privats. Variables polítiques clàssiques, com ara la pertinença a un partit dels membres del consell local i dels alcaldes, no han tingut cap impacte significatiu en la proliferació de la NGP. Els primers innovadors eren investigadors que treballaven a la Universitat de Saint Gallen (Suïssa), que estudiaven gestió i administració de negocis públics (SCHEDLER i PROELLER, 2003) i eren defensors acèrrims del nou model de gestió (NSM) d'Alemanya (consulteu BANNER, 1991). El model de referència defensat de manera més àmplia pels estudiosos i els líders polítics estrangers era l'internacionalment conegut model de la ciutat de Tilburg, a Holanda (HENDRIKS/TOPS, 2001: 137). Molts administradors d'alt nivell de ciutats mitjanes i grans, normalment llicenciats en dret, defensen aquest nou acostament de gestió. El fet de ser un acostament internacional de la modernització administrativa també augmenta el valor simbòlic de la NGP per al personal de més alt nivell. Al lideratge del govern local se li donen marges més amplis per intervenir en l'Administració local, que en el passat s'acostumava a percebre com una burocràcia estàtica. Un altre paper important també el desenvolupen les grans associacions de negocis, que promouen els models d'associació publicoprivats en interès de l'obertura d'àrees d'activitat comercial que anteriorment gestionaven empreses municipals.

El panorama del corporativisme local-Estat, que implica actors locals en la política nacional i l'europea (capítol 3.4), no és més que un concepte per caracteritzar l'estatus dels governs locals a Àustria. Hi ha d'haver un diagnòstic d'una xarxa local per a la NGP que consisteixi en actors públics i privats que guïïn el discurs de la NGP i que influeixi en la pràctica dels esforços per modernitzar les administracions locals. La xarxa local per a la NGP té un punt de vista comú dels problemes de les administracions locals i de les estratègies més adients per a la seva modernitza-

55. Els principals objectius, entre d'altres, són la reducció de les funcions del Govern a les funcions clau, la introducció de la gestió de recursos humans i les eines administratives modernes (revisions del rendiment, e-govern), tot dins del marc d'un model competitiu que té per objectiu promoure l'increment de la productivitat del Govern de manera estructural.

ció.<sup>56</sup> Pel que fa a la definició del problema, el punt de vista més generalitzat és que els serveis locals no estan orientats als clients i no són eficients.<sup>57</sup> Aquesta línia de raonament continua dient que, tenint en compte que el nombre de funcions augmenta, la reducció de costos que implica la seva realització és una obligació. A més, l'eficàcia d'un govern local s'addueix com un dels factors més importants en la selecció d'emplaçaments per a empreses internacionals. El model de la NGP ofereix de manera prometedora les eines per a un govern modern que sigui proper al ciutadà. En les nombroses conferències per als administradors locals i en els nombrosos informes que circulen en els mitjans interns de l'escena política local, es documenten molts èxits per part de les respectives comunitats. Els casos que documenten, però, no són objectius de cap manera i presenten un punt de vista selectiu dels casos d'èxit local. Els aspectes que assenyalen cap a una modernització local reeixida es creen utilitzant criteris completament personals, mentre que els fracassos simplement s'obliden. Les possibles conseqüències a llarg termini o efectes secundaris no desitjats i a vegades inevitables de les complexes reformes organitzatives, també s'ignoren.

Només en els últims anys hi ha hagut disponible alguna prova relativa a l'estatus real de la NGP als municipis d'Àustria. La informació, però, la contenen de manera exclusiva els informes dels assessors privats de l'Administració,<sup>58</sup> mentre que els estudis científics per part d'autors de fora de l'escena són totalment inexistents. El parer general d'aquests estudis és que la modernització del govern local no compleix les expectatives (per exemple, les de molts assessors privats). Tenint en compte els interessos dels autors dels estudis i els problemes metodològics que se'n deriven (p. ex., la qüestió de la representativitat s'ignora totalment), els estudis proporcionen com a millor opció un panorama altament selectiu de la implementació local de la NGP a Àustria.<sup>59</sup>

56. La xarxa de la NGP, que ja està unida en aquest aspecte, també està socialment integrada com a conseqüència de les seves petites dimensions i de les activitats socials (l'ascens de l'alcalde).

57. H. Bauer (1982), un estudiós de la gestió pública a Àustria, va fer aquest diagnòstic fa més de vint anys i va reclamar més economia i més bona gestió al govern local.

58. Els estudis sovint reben finançament i suport organitzatiu de les administracions locals.

59. Aquesta anàlisi de l'expansió dels projectes de la NGP a Àustria contrasta enormement amb la situació de Suïssa, on els estudis satisfan els estàndards científics.

Un estudi realitzat per l'empresa d'assessoria internacional KPMG Consulting (KPMG 2000) en el qual dirigents administratius<sup>60</sup> de tots els *Länder* i de diverses grans ciutats van participar voluntàriament, aporta una mica de llum sobre vint-i-quatre dels governs municipals més grans d'Àustria.<sup>61</sup> Mostra uns quants punts dèbils d'una Administració moderna i a punt per a Europa: sistemes de comptabilitat de costos i consecució inexistents o antics<sup>62</sup> i catàlegs basats en els productes;<sup>63</sup> absència d'un programa global d'informació al client; manca de gestió orientada al rendiment; absència de gestió de contractes; personal excessiu, especialment massa membres del personal amb carta blanca en un Estat que creix i que està orientat cap a les funcions (per oposició a un Estat que examina les seves funcions<sup>64</sup> i se centra en les seves competències clau). Resulta especialment il·lustrativa l'afirmació que diu que l'estratègia d'externalitzar les funcions locals a empreses privades es va implementar només en alguns sectors de serveis.

Algunes altres conclusions sobre la implementació de la NGP a l'Administració local es van extreure d'un estudi dut a terme per KDZ Management, una empresa d'assessorament i formació (WIRTH, 2000), per a l'Associació de Ciutats austríaca, que presentava la seva Conferència del 2000. L'estudi es basava en enquestes per escrit a trenta-sis ciutats de dimensions mitjanes amb poblacions d'entre 10.000 a 30.000 habitants, i deu ciutats grans amb poblacions de més de 30.000 habitants, constituint la majoria de les ciutats amb més de 10.000 habitants (que són un total de 68). El factor de les dimensions semblava prou significatiu: com més gran era la localitat, més intensament buscava una renovació bàsica de l'Administració local seguint els principis de la NGP.

Sembla que hi va haver un clima de canvi, si tenim en compte que en els anys 1998 i 1999 els temes sobre la NGP es van tractar en prop d'un terç dels consells locals. Es va comptabilitzar que prop de tres quartes parts dels municipis duïen a terme una estratègia global d'optimització de les estructures i procediments administratius, tot i que la reorganització administrativa segons els principis de

60. En total, es van entrevistar trenta-tres alts càrrecs.

61. L'índex de participació entre les ciutats convidades, les ciutats amb estatut i totes les ciutats amb més de 20.000 habitants, va ser del 90%.

62. Només tres ciutats (el 13% del total) en tenia un.

63. El 21% de les ciutats (és a dir, cinc) havia definit els seus productes, però cap no havia pressupostat costos al nivell dels productes per tal d'obtenir una millor perspectiva dels costos, etc.

64. Cinc ciutats indicaven que havien dut a terme aquesta anàlisi.

la NGP es duia a terme molt més lentament. La introducció de la comptabilitat dels costos i del rendiment (en diverses àrees) s'identificà com una tendència positiva en la modernització local. Aquest fet s'ha detectat en prop del 46% dels municipis, mentre que vora el 17% de les ciutats encara es trobaven en la fase d'implementació. Les conclusions relatives al servei al client seguien la mateixa direcció. En moltes àrees bàsiques de la NGP, els resultats es consideraven deficients, com la gestió de contractes<sup>65</sup> (que es va excloure temporalment com a informació encara no disponible). Pel que fa als elements centrals de la NGP, els resultats globals de la modernització de la NGP local van ser realment aclaparadors. «Pel que fa a la majoria d'elements de modernització [...], es pot detectar un nivell relativament elevat d'activitat d'implementació, tot i que l'actual grau d'implementació d'aquestes eines en alguns casos encara és modest [...]» (WIRTH, 2000: 13). De tots els elements propugnats per la NGP, l'atenció al ciutadà per part del govern local semblava que era la que rebia més atenció, cosa que no ens ha de sorprendre si tenim en compte que el grau d'importància que el Govern ha de donar a les necessitats del ciutadà s'ha estat discutint durant molts anys. Un estudi especial fet en vuitanta-sis municipis, i també elaborat per KDZ (ZEMANN-STEYRER, 2000),<sup>66</sup> mostra un elevat grau d'implementació dels serveis d'informació tradicionals (butlletins municipals, jornades de portes obertes, etc.) en forma de nous serveis d'informació en format electrònic, com ara les emissores de TV local, les pàgines web municipals, etc.

### Síntesi

- El paradigma de la nova gestió pública s'ha obert camí en els ajuntaments d'Àustria en els últims cinc anys. L'expansió de la NGP, la condueix una coalició formada per actors públics i privats. La implementació a gran escala dels elements centrals de la NGP encara és en una etapa inicial.
- Molts casos millors que donen fe de l'èxit dels esforços de modernització de l'Administració local circulen a les reunions de les administracions locals.

65. Fins avui, a Àustria només hi ha hagut un projecte pilot, a Viena.

66. No hi va haver cap intent de crear una mostra representativa. Finalment, es van incloure trenta-nou municipis amb fins a 10.000 habitants i quaranta-sis municipis més grans.

## 2.8 Gestió dels impactes de les noves normatives europees en la política mediambiental

Les normatives sobre medi ambient i la seva implementació efectiva constitueixen un prerrequisit bàsic per a la bona qualitat de vida i acostumen a suposar uns costos elevats que no sempre són fàcils de finançar a través dels pressupostos locals. En determinades àrees de la política mediambiental local, la UE imposa una llei més estricta a les comunitats que els estàndards de la normativa nacional o local.

Malgrat l'estàndard mediambiental local comparativament bo que s'ha assolit a Àustria, el volum d'inversió necessari només en el sector de l'aigua per als propers quinze anys es va estimar (el 1995) en 18.000 milions d'euros. Aquest import inclou tant la continuació del volum d'inversió regular, com l'ajust als estàndards de la CE pel que fa a l'aigua i a les aigües residuals. Per satisfer aquest gran volum (comparat amb l'actual, que és de 1.100 milions d'euros anuals), en primer lloc cal crear els instruments de finançament adients, ja que aquestes quantitats no les poden cobrir únicament els municipis i els usuaris.

Ja abans de l'accés d'Àustria a la Unió Europea, les disposicions legals en el sector de les aigües residuals es va haver d'adaptar. Actualment, Àustria i la Comissió Europea tenen diferents percepcions sobre si es pot considerar o no que les directives rellevants s'implementen realment a Àustria. En virtut de l'article 169 del Tractat de la CE, es va requerir a Àustria que solucionés alguns dèficits d'implementació. Segons l'article 4 de la respectiva Directiva de la CE, s'havia de dotar tots els municipis de més de 5.000 habitants amb sistemes de tractament d'aigües residuals abans de la fi del 2000, i els municipis amb més de 2.000 habitants n'havien de disposar abans de la fi del 2005. Àustria ha complert aquest requisit. Tots els municipis de més de 15.000 habitants (fins a la fi del 2000) i els de més de 10.000 habitants (fins a la fi del 2005) han de disposar d'instal·lacions de tractament secundari, com per exemple un procés de purificació biològic. La fi del 2005 és, a més, la data límit per a la introducció del tractament secundari d'aigües residuals per a tots els municipis amb una població d'entre 2.000 i 10.000 habitants les aigües residuals dels quals s'abocuen als cursos fluvials (o estuaris). Segons la Comissió, Àustria no ha complert plenament aquest requisit pel que fa als terminis i a les grandàries dels municipis. El país argumenta que el seu estàndard de protecció conjunt és més elevat que el que requereix



la directiva de la CE, i que l'àmbit d'aplicació de les disposicions austríaques cobreix totes les aigües residuals domèstiques, no només les dels municipis de més de 2.000 habitants. A més, la Llei de promoció mediambiental garanteix el finançament puntual, que a la vegada assegura l'establiment de plantes de tractament d'aigües residuals municipals. De les 631 plantes de tractament actuals d'Àustria, 626 (el 99%) compleixen els requisits de la Directiva municipal d'aigües residuals (tractament secundari), mentre que el 46% han fixat un estàndard més gran que el que estipula la Directiva en virtut de la primera ordenança sobre l'emissió d'aigües residuals a Àustria.

Una proposta de la Directiva del Consell sobre la qualitat de l'aigua destinada a consum humà es va acceptar després del corresponent debat polític i es va convertir en llei (Directiva 98/83/CE, de 3 de novembre). Caldrà, però, introduir alguns canvis en la Directiva. Entre d'altres, els valors límit per al plom i el metà trihalogenat (productes desintegrats de la cloració) s'hauran de reduir gradualment en un període de cinc (deu) anys. Mentre que els valors límit del metà trihalogenat no presenten cap problema, els conductes de plom (distribuidors de plom davant d'edificis) poden requerir inversions importants, ja que s'han de canviar les antigues canonades de plom. El plom s'introdueix a l'aigua potable principalment a través de l'aigua que queda a les canonades durant molt de temps. Segons una investigació duta a terme entre els subministradors d'aigua de l'Associació Austríaca de Companyies de Gas i Aigua (ÖVGW), la quantitat de connexions domèstiques fetes amb canonades de plom a Àustria a mitjan anys noranta era de prop de 35.000 unitats. D'aquestes, unes 22.000 estaven instal·lades a Viena, especialment a les cases més antigues. Tanmateix, no acostumen a ser gaire llargues. El cost de canviar la connexió d'una casa es calcula que és aproximadament de 2.200 euros per unitat. L'Ajuntament de Viena està duent a terme un programa per canviar prop de 2.500 connexions l'any en la gran quantitat de cases de propietat pública que hi ha.

## **2.9 Un allunyament de l'Estat del benestar local? Conseqüències de les noves normatives europees sobre els serveis d'interès econòmic general locals**

Al centre de la política dels governs locals a Àustria, hi ha el benestar social dels ciutadans. Aquesta orientació bàsica cobreix el subministrament d'aigua i d'energia, la gestió de residus sòlids i,

recentment, s'ha ampliat fins a l'assistència sanitària pública, l'educació i el transport públic local. En general, la UE intenta introduir una agenda postbenestar, amb un fort gir cap a la privatització i la mercantilització. Aquesta tendència faria que es passés del tradicional socialisme d'infraestructures locals dels municipis austríacs a un mercat de prestació de serveis liberalitzat, competitiu i desregularitzat. Això suposa una ruptura en la tradició de la prestació local de serveis essencials, que es podria descriure conceptualment com un canvi des de la responsabilitat local per a la prestació, a la responsabilitat pel lliurament dels serveis pel mercat (HOLOUBEK i SEGALLA, 2002: 65 i s.).

La pèrdua de pes de l'autonomia local en els serveis econòmics generals, en relació amb el qual s'han expressat temors en el debat polític actual, no es pot atribuir completament a la UE, ja que els municipis d'Àustria ja havien començat el camí cap als objectius de la política econòmica de la UE. En un procés gradual que està en curs, els municipis grans han convertit les seves agències administratives que es dediquen a activitats econòmiques, en empreses independents o societats anònimes autònomes municipals agrupades, i aquestes, per la seva banda, han esdevingut societats de cartera. Les noves empreses públiques, que operen en el marc del dret mercantil privat, han d'obtenir beneficis o desapareixeran del mercat. Tenen uns interessos comercials per proporcionar serveis generals al mercat local, però també més enllà dels límits locals. Hi ha una gran quantitat d'exemples que demostren que les empreses han expandit de manera activa les seves àrees territorials de negoci, han desenvolupat uns perfils multiservei,<sup>67</sup> han participat en noves formes de cooperació o han diversificat<sup>68</sup> les seves inversions.<sup>69</sup> La creació d'empreses municipals organitzades segons el dret privat no es va discutir com a objecte de controvèrsia. El punt de vista que defensa que les empreses municipals només poden fer negocis en el mercat municipal, o només de manera subsidiària a les empreses privades, no ha tingut gens d'acceptació (BINDER, 2002: 107).

67. La companyia de serveis locals de la ciutat de Graz es considera com un grup de serveis múltiples.

68. La companyia de servei públic municipal de Viena descriu l'estratègia de la seva política d'inversions de la manera següent: «[...] l'obertura de nous mercats en línies de negoci relacionades a través del desenvolupament creatiu de projectes i la fundació d'empreses i simultàniament la identificació d'àrees de negoci prometedores amb vista a una diversificació equilibrada i la inversió en aquestes per ampliar els interessos de l'empresa de serveis públics de Viena» (<http://bmgwien.at>).

69. L'estratègia comercial de les empreses més grans provoca estructures d'inversió entrellaçades i sovint impenetrables.



En el mercat local de serveis generals, el sector energètic és un bon exemple dels diversos efectes de la liberalització de la prestació de serveis. Les empreses de servei públic locals són les que es veuen més afectades i han d'actuar de manera proactiva per sobreviure en l'actual mercat obert, que és tan competitiu.

L'objectiu normal de la retallada de costos s'ha convertit en l'objectiu principal de l'administració de les empreses municipals. La reducció de plantilla, l'eliminació de càrrecs, els plans de jubilació anticipada i la resolució negociada de relacions laborals són ben habituals i s'hi han prioritzat les eines de gestió de personal. Això contrasta fortament amb el que passava fa un quant temps, quan els partits locals que governaven utilitzaven les seves empreses per distribuir la influència i augmentaven el nombre d'empleats amb l'esperança d'obtenir-ne fidelitat política.

Les antigues estructures de quotes socialment calculades s'estan ajustant per reflectir els nivells dels preus de mercat, és a dir, els costos reals d'un servei. En contrast amb les moltes promeses polítiques realitzades durant la fase inicial de liberalització, els subministradors locals i regionals han pujat les tarifes, especialment les de l'electricitat i el gas, que han de pagar les llars privades, que s'havien beneficiat durant molt de temps d'unes estructures de preus amb motivacions socials. D'altra banda, els preus energètics que paguen els clients grans (p. ex., les empreses), s'han reduït, de mitjana, en un 10%. A l'igual de les empreses privades, les empreses municipals del sector energètic operen en condicions de lliure mercat i, per tant, poden decidir a qui compren l'energia i a qui la venen. Les companyies municipals de serveis també cerquen el proveïdor més barat per satisfer la seva demanda energètica.

En les noves condicions de mercat, les companyies municipals de serveis han de revisar la seva producció d'energia respectuosa amb el medi ambient. En determinats casos, les plantes de cogeneració s'hauran de tancar per una qüestió de costos. La normativa actual (2002) pot permetre ajustaments per a unes condicions de mercat que permetessin que els proveïdors energètics respectuosos amb el medi ambient continuïn oferint els seus serveis en el futur.

Un altre indicador important de l'agressivitat del mercat energètic liberalitzat és la pressa que hi ha per canviar les estructures organitzatives de les empreses. Algunes parts de les empreses públiques amb estructures multiservei s'han venut a grans empreses

privades o públiques que operen en els àmbits regional o internacional, amb canvis en les estructures de propietat.<sup>70</sup> Les grans empreses, que són eminentment de propietat pública, estan aprofitant qualsevol oportunitat per expandir l'àrea que poden cobrir amb el seu subministrament,<sup>71</sup> tot comprant petits productors energètics municipals o privats amb el objectiu d'obtenir una presència més gran en el mercat regional. Hi ha hagut casos de cooperació entre empreses en algunes àrees funcionals del mercat energètic (producció, vendes) que, en alguns casos, encara requereix l'aprovació en virtut de les disposicions de la UE relatives al control de fusions<sup>72</sup> per evitar la possibilitat que es creïn monopolis i que es produeixi l'explotació desigual dels avantatges del mercat. Fins ara, encara no s'ha realitzat la privatització total d'una companyia de serveis municipal; només s'ha fet parcialment.

La UE també vol introduir elements de supervisió de la competència<sup>73</sup> entre els proveïdors del sector del transport públic local. A Àustria (igual que a Grècia i a Bèlgica),<sup>74</sup> els autobusos i els tramvies locals encara són un mercat tancat dominat per monopolis locals i regionals. Els ferrocarrils nacionals i la seva empresa d'autobusos operen en el mercat local i regional, i el servei de correus nacional també cobreix àrees importants. A les regions rurals, hi ha petites i mitjanes empreses d'autobusos que presten servei a municipis petits. A les àrees metropolitanes, a vegades empreses d'autobusos força grans, operen bé en empre-

70. Podem trobar exemples recents d'aquests desenvolupaments en les fusions de companyies elèctriques municipals i regionals en una nova companyia (1999), la venda del segment energètic de la companyia de servei públic municipal de Graz a l'empresa mig privada, mig pública regional STEAG (2002), i la venda de part de l'empresa de servei públic municipal Kapfenberg a l'empresa d'àmbit regional KELAG (2002), de la qual un grup elèctric alemany posseeix una participació important.

71. S'han donat molts casos que grans proveïdors regionals han incorporat petits proveïdors públics o privats, generalment a través de l'adquisició d'accions.

72. L'empresa, que pertany a la societat de cartera de Servei Públic Municipal de Viena i subministra electricitat, coopera amb altres empreses regionals en l'anomenada Aliança Elèctrica d'Àustria, que està pendent de rebre l'autorització de la Comissió Europea.

73. Una recent proposta de directiva per introduir la competència controlada als serveis de transport públic. La proposta sorgeix com a resposta a la creixent liberalització del mercat dels transports a Europa. Segons l'esborrany de la normativa, tots els contractes de servei públic s'han de limitar a cinc anys quan un govern atorgui drets exclusius o compensacions financeres per a les operacions de servei públic. La proposta permet algunes excepcions a la invitació a la licitació. El procés de desregularització s'equilibra establint uns criteris de qualitat bàsics per als serveis públics (que fan referència a qüestions com el compliment d'horaris).

74. Si voleu consultar una descripció del mercat, visiteu l'adreça d'Internet: <http://www.politikberatung.or.at/images/Bildarchiv/1-eisenbahnundoeprnv.pdf> (consulta: 12 de març de 2003).

ses conjuntes o bé sota la direcció d'una empresa de servei públic municipal. Per tant, durant molt de temps han existit diversos tipus de prestació privada de serveis en el mercat del transport públic local d'Àustria.

La desregularització legal dels monopolis locals està en una fase inicial en la gestió dels residus sòlids i de l'aigua. A la vegada, la prestació privada de serveis també existeix. Han estat els municipis petits i mitjans, més que no pas les ciutats grans, els que, per motius d'eficiència, han optat durant un quant temps per la creació d'associacions mig públiques mig privades. En la majoria de casos, les empreses privades operen en virtut de contractes amb associacions amb propòsits específics (consulteu el capítol 3.2). Cal destacar que a Baixa Àustria, el *Land* més gran del país, en el 92,5% dels municipis (530 de 573), l'eliminació de residus sòlids la gestionen associacions amb propòsits específics que contracten empreses privades. Les que ho gestionen elles mateixes són les grans ciutats i un nombre reduït de municipis petits. A Estíria, un altre dels *Länder* més grans, en un 85% dels municipis l'eliminació de residus sòlids es duu a terme privadament, mentre que les ciutats amb més de 10.000 habitants (un total de 68 municipis) fan aquesta funció elles mateixes.<sup>75</sup> Una altra variació de la qüestió privat-públic és el traspàs de l'eliminació de residus sòlids a empreses privades d'eliminació de residus, que en part són de propietat pública, i en part, privada.<sup>76</sup> Aquestes empreses, tot i que són regionals i encara relativament petites, gaudeixen de les economies d'escala.

La gestió de l'aigua ha mostrat l'inici de la utilització del mercat privat en la construcció i operació d'instal·lacions.<sup>77</sup> Sis d'aquests projectes s'havien dut a terme al final del 2002. En un dels projectes, un consorci privat<sup>78</sup> finança, construeix i hauria d'explotar unes instal·lacions de tractament de l'aigua per a un municipi d'acord amb el model BOT.<sup>79</sup>

75. Segons les condicions d'un contracte sobre els residus sòlids, la proporció entre públic i privat és molt similar.

76. En algunes de les ciutats d'Estíria de dimensions mitjanes, les empreses funcionen sobre la base d'associacions amb una proporció d'accions igual.

77. El primer exemple, el trobem a Kötschach-Mauthen, un petit municipi del *Land* de Caríntia.

78. El consorci privat rep el nom d'*aquaplus*. Els accionistes són una empresa de l'esfera d'influència de l'Ajuntament de Viena, una altra de l'esfera d'influència del Govern nacional, i una gran constructora austríaca.

79. El projecte es va dur a terme a Waidhofen/Thaya, un municipi de 16.000 habitants.

A més del desenvolupament en els diversos sectors del servei públic, les empreses i instal·lacions de propietat municipal s'estan transformant de mica en mica en empreses les activitats de les quals es determinen cada vegada en més gran mesura segons els principis de mercat.<sup>80</sup> La transformació pot representar un estadi preliminar en la separació legal o la subsegüent privatització d'una entitat. En certa manera, això és un simple reflex dels intents dels municipis per adaptar-se als criteris pressupostaris de Maastricht, i la situació financera de les noves unitats es manté al marge del perfil de pressupost local.<sup>81</sup>

Com a mínim fins ara, els serveis públics essencials per als ciutadans, els han prestat directament els governs locals o les seves empreses. Aquesta situació, però, està fluctuant i canviarà de manera dràstica. La prestació directa es reduirà a favor de la prestació segons les condicions de mercat. El motiu principal per a aquest canvi són els greus problemes financers locals. Els municipis, mitjançant diverses mesures, entre les quals hi ha diversos tipus de privatització que han suscitat el més alt grau d'atenció, intenten alleujar els problemes de finançament i atreure nous recursos per desenvolupar nous negocis o finançar inversions a gran escala, en gran part vinculades a l'educació (formació i recerca). També hi ha pressions per mantenir operatives les empreses municipals que presenten pèrdues i que són poc susceptibles de trobar compradors, mentre que aquestes es fan més atractives a través de noves inversions, com ara nous autobusos o tramvies. Els ingressos de les vendes poden alleujar, com a mínim de manera momentània, els greus problemes financers de les organitzacions de serveis.

Com a reacció a la liberalització del mercat del servei públic, els ajuntaments han demanat a les associacions locals austríaques que salvaguardin la prestació de serveis relacionats amb el benestar local a la Constitució austríaca.<sup>82</sup> Tenint en compte que el desenvolupament del sector energètic és un fet consumat, actualment només la gestió local de l'aigua,<sup>83</sup> la gestió de residus sòlids

80. Aquestes instal·lacions són necessàries per fer tota la comptabilitat i han d'augmentar, com a mínim, el 50% dels costos. A tall d'exemple, segons les dades més recents, l'eliminació de residus sòlids es gestiona com un negoci orientat al mercat en el 46% dels municipis d'Àustria.

81. No hi ha disponibles xifres exhaustives.

82. N'és un exemple una resolució aprovada per la 49a Conferència de Municipis Austríacs, celebrada el 2002.

83. El juny del 2001, la Conferència de Ciutats Austríaques va aprovar una resolució que s'oposava a la venda de proveïdors d'aigua locals a inversors privats, tot argumentant, entre altres coses, que el resultat seria simplement substituir un monopoli públic per un de privat.

i els transports es poden esmentar com a funcions centrals locals que perviuen. En l'àmbit de la gestió de l'aigua, l'Ajuntament de Viena ha pres la primera mesura per salvaguardar el subministrament municipal en la Constitució del seu *Land* (2001). La nova disposició estipula que el subministrament municipal d'aigua no es pot reduir i que el subministrament en el nivell necessari l'han de proveir les instal·lacions municipals. La venda d'instal·lacions de subministrament d'aigua requereix la majoria qualificada en el consell municipal. És dubtós, però, si en el cas d'una disputa aquestes disposicions podrien contrarestar la llei corresponent de la CE.

L'empresa de servei públic de Viena també ha intentat influir en la política de la CE en matèria de liberalització a través d'aliances transnacionals silencioses amb altres empreses de serveis locals.<sup>84</sup> En la mateixa línia, l'empresa local de transports públics de Viena treballa en coalicions informals de veto amb altres empreses de transports<sup>85</sup> per protegir el mercat local contra els invasors.

### Síntesi

- Al centre de la política municipal hi ha el benestar local, fet que proporciona la legitimació essencial del govern local. En els últims cinc anys, la política normativa de la UE ha provocat canvis importants, que encara es troben en els seus estadis inicials.
- Les entitats municipals que presten serveis essencials són, cada cop més, empreses públiques que actuen com si fossin empreses privades en el mercat local i regional de serveis i altres béns.
- La política europea de liberalització (privatització i desregularització) s'ha implementat de manera especialment clara en el subministrament local d'electricitat.
- Per protegir els seus interessos, els municipis austríacs han sol·licitat que se salvaguardin els serveis locals centrals amb una esmena constitucional.

84. Un exemple és la participació de l'Ajuntament de Viena en l'eix urbà amb Berlín i Munic, entre altres ciutats (2002).

85. Segons els seu informe anual del 2001, la companyia de serveis locals que gestiona el sistema de transport públic a Viena participava en la coordinació d'esforços per part de les empreses de transport a París i Londres en oposició d'una proposta de la Comissió per liberalitzar el transport públic local.

## 2.10 Legitimació dels alcaldes per part dels votants locals: més o menys democràcia?

Des dels anys noranta, hi ha hagut eleccions municipals directes (capítol 2.4), fet que suposa un canvi polític destacable concebut per modernitzar la democràcia local, que tradicionalment ha estat marcada per la preponderància de la democràcia local representativa. Tanmateix, s'ha d'anar amb compte a l'hora de valorar l'impacte real sobre la democràcia local. Aquesta innovació política, ha canviat la democràcia representativa local?

Seria raonable assumir que l'elecció directa ha reforçat la legitimitat política de l'alcalde, que, fins i tot sota l'antic sistema electoral, normalment s'elegia, a través d'un plebiscit *de facto*, com el representant promogut pel partit guanyador. A través de l'elecció directa, l'alcalde es converteix en el president local, i el sistema polític local, en una democràcia presidencial, per descriure-ho d'una manera una mica exagerada. Si fem cas de les proves, però, aquesta valoració s'ha de revisar. Moltes coses continuen igual, i el resultat del canvi polític és gradual, difícil de mesurar i, fins a cert punt, contradictori.

En un dels pocs estudis sobre les eleccions directes, set alcaldes del *Land* de Tirol van explicar com comptabilitzaven els efectes de les eleccions directes en la política local (RAUTH, 2000). Els alcaldes hi veien avantatges i desavantatges. Un dels avantatges esmentats va ser la més gran personalització del càrrec. El fet que necessitessin fer un esforç més gran que els nous durant la campanya electoral, es va considerar un desavantatge. Deien que els ciutadans comprenien les declaracions falses. Els òrgans locals i l'agència de supervisió del *Land* limiten els intents realitzats per càrrecs elegits directament per donar a la seva política un to populista. El punt de vista subjectiu dels alcaldes reforça la creença que l'elecció directa d'aquests càrrecs no ha canviat ni l'opinió tradicional de la seva funció, ni l'efectivitat dels vincles entre els òrgans que constitueixen el sistema municipal.

Uns indicadors més objectius tampoc no evidencien que el nou sistema electoral hagi provocat una crisi del govern local. La raó principal és que l'alcalde elegit de manera directa continua estretament vinculat al seu partit local i a la seva direcció. Tots els candidats tenen el suport d'un grup electoral i no són independents que poguessin aparèixer a l'escena política des de l'exterior. La majoria dels alcaldes electes són representants del grup polític que posseeix la majoria relativa o absoluta al consell local. Gràcies

a aquest vincle amb les forces polítiques, hi ha una elevada estabilitat en el sistema de govern local. Un exemple molt evident (1996), el trobem en una localitat de Tirol on un grup i el seu alcalde van rebre el 100% dels vots perquè no tenien oposició.

Al principi dels anys noranta, en l'època de la introducció de l'elecció directa, els dos grans partits nacionals tenien el 96% dels alcaldes (l'ÖVP prop del 74%, i l'SPÖ, el 22%, aproximadament). L'ÖVP és el partit amb més alcaldes a tot el país, tot i que a molts *Länder* el percentatge de vots que rep és considerablement inferior a la mitjana total.<sup>86</sup> A les petites ciutats del centre i als municipis urbanitzats més grans, l'SPÖ és el partit dominant. Altres alcaldes, incloent-hi els vinculats a l'FPÖ, són molt poc importants en l'escena nacional (WASTL-WALTER, 2000: 165).

Segons un estudi de 1998, després d'uns deu anys d'eleccions municipals directes, l'ÖVP havia obtingut dos terços dels alcaldes d'Àustria, l'SPÖ quedava molt enrere, i la resta de partits o grups polítics eren insignificants (KLAMMER, 2000: 322). Com que només s'han necessitat segones voltes en comptades ocasions (cosa que ha desmentit els temors previs), els costos administratius de l'elecció directa d'alcaldes no han estat excessivament elevats (acostumen a coincidir amb les eleccions al consell). L'elecció directa no ha modificat el comportament actual dels alcaldes en la seva relació amb el òrgans de supervisió del *Land* o amb altres actors del govern del *Land*. No hi ha proves que aquest sistema electoral hagi fet que els alcaldes siguin més superbs o que es comportin com a reietons a l'hora de negociar amb les entitats administratives dels *Länder*, ni que utilitzin la seva legitimitat democràtica per obtenir avantatges per als seus municipis.

Segons l'opinió més generalitzada, l'elecció directa d'alcaldes és un intent de solucionar el descontentament del ciutadà envers la política. Cal tenir en compte que, en general, la participació a les eleccions locals a Àustria és força elevada (prop del 80% de mitjana) en comparació d'altres països occidentals, fet que dóna una legitimitació estable a les entitats locals. La participació en les eleccions municipals directes és generalment similar a la de les eleccions al consell, ja que les dues se celebren a la vegada. Quan es fa necessària una segona volta, la participació es redueix moderadament a les comunitats més petites, i de manera força més accentuada a les grans ciutats. Es poden observar dos fenòmens

86. El ventall va des del 93 al 76%, aproximadament (cf. WASTL-WALTER, 2000: 166).

dignes de menció. Les eleccions directes, quan no van lligades a les eleccions al consell, tendeixen a provocar la fatiga del votant i no fan res per motivar-ne la participació. En canvi, les eleccions al consell són subjectivament més importants per als votants, que les eleccions a alcalde o les propostes de votació. La grandària de la comunitat és un altre aspecte important. Els alcaldes de les comunitats petites gaudeixen d'un grau més elevat de legitimitació, que no pas els de les ciutats grans. Dos exemples poden il·lustrar aquest punt: a les primeres eleccions directes a alcalde de Salzburg el 1999, la participació va baixar del 61% de la primera ronda, fins al 51% de la segona. L'alcalde elegit, de fet, fou legitimat només per un terç dels votants. El 2003, a la ciutat de Klagenfurt, el 63% de votants van participar a la primera ronda, mentre que a la segona només hi van participar el 54%. La diferència en el nombre de vots rebuts a la segona volta pels dos candidats era inferior a l'1%. L'alcalde elegit obtingué el mandat amb només una quarta part dels vots. Aquests dos exemples reforcen la idea que les persones que van votar els candidats a la segona volta provenien en la major part de la base tradicional del partit, més que no pas del conjunt de l'electorat.

La descripció següent d'alguns dels *Länder* pot completar l'anàlisi dels efectes polítics del vot directe per als alcaldes. Les primeres eleccions directes a alcalde a Àustria van tenir lloc en 128 municipis del *Land* de Caríntia el 10 de març de 1991. La participació en els dos dies de votació va ser del 86 i el 82%, respectivament, lleugerament per sobre que a les anteriors eleccions al consell. En aproximadament el 77% dels municipis, els alcaldes es van elegir a la primera volta. Tres partits d'àmbit nacional (l'SPÖ, l'ÖVP i l'FPÖ) van presentar candidats en gairebé tots els municipis, mentre que hi havia ben poques altres llistes. Tots els candidats s'havien de presentar en llistes elaborades pels grups polítics; les candidatures independents no estaven permeses. L'afiliació política dels alcaldes reflectia la complexió política dels consells municipals. Només el 7% dels alcaldes elegits es presentaven en llistes que no estiguessin afiliades amb els partits tradicionals. Gairebé sense excepció, els alcaldes obtingueren majories relatives o absolutes als seus consells. Dotze anys més tard (2003), la situació era la següent: la participació havia baixat lleugerament (en prop del 4%) i era del 76% (i les eleccions a alcalde coincidien amb les eleccions al consell). A les segones voltes, quan no se celebraven simultàniament eleccions al consell, la participació era sensiblement inferior. El 10% de les majories, les obtenien llistes no afiliades amb els partits d'àmbit nacional, mentre que l'SPÖ,

que dominava la política del *Land*, posseïa el 50% de les majories. Es van necessitar les segons voltes per determinar l'alcalde en prop del 18% dels municipis. La proporció més elevada de vots rebuts per un candidat va ser de prop del 87%. Molts altres candidats van aconseguir uns resultats similars. Una proporció elevada (el 68%) dels alcaldes tenen majories absolutes als seus consells respectius.

Al *Land* de Salzburg, que va introduir l'elecció directa d'alcaldes el 1994, els grans partits d'àmbit nacional com l'SPÖ i l'ÖVP gaudeixen d'una posició hegemònica en la política local, mentre que la posició dels grups polítics locals allunyats d'aquests dos partits és marginal. La participació es manté de manera relativament regular prop del 73%. L'estructura de candidats per a les segones eleccions directes, celebrades el 1999 en 119 municipis, va ser la següent: només en casos molt excepcionals hi havia més de tres candidats, en el 50% n'hi havia dos, i en prop del 25% dels municipis només hi havia un candidat a alcalde. El candidat de l'ÖVP va guanyar al 80% dels municipis, i cinc candidats de l'ÖVP van rebre més del 90% dels vots. Les llistes lliures van obtenir un percentatge reduït de vots, i ben poques van guanyar.

Al *Land* de Vorarlberg (amb 96 municipis), situat a l'extrem oest d'Àustria, les eleccions directes a alcalde es van celebrar per primera vegada l'any 2000. La participació (superior al 90%) es va situar per sobre de la participació en les eleccions regionals o nacionals. A la vegada, el nombre de candidats era baix. La xifra mitjana per als 96 municipis va ser només d'1,5. Al 32% dels municipis, no es van poder trobar candidats perquè es presentessin a les eleccions,<sup>87</sup> i al 31% només n'hi havia un. D'aquesta manera, en gairebé dos terços dels municipis no hi va haver competència en el sentit normal i democràtic. Al 21% hi havia com a mínim dos candidats. Hi havia tres o més candidats només al 21% dels municipis. En 65 municipis, l'alcalde va ser elegit directament. El percentatge de vots rebuts pels alcaldes electes anava del 96% a només una mica més del 50%.<sup>88</sup> Amb només quatre excepcions, els alcaldes van ser elegits a la primera volta. Més del 50% dels elegits directament (33) es presentaven en nom de l'ÖVP, i prop del 35% (21), per altres llistes. Entre els partits d'àmbit nacional,

87. Si no s'hi presenta ningú, l'alcalde s'elegeix entre els membres del consell.

88. En un municipi hi va haver una sola persona que es va presentar com a candidat. Només va obtenir el 9% dels vots (molt per sota del límit estipulat del 50%) i, per tant, no va ser elegit.



l'SPÖ va obtenir resultats dolents. No es va elegir cap candidat que es presentés pels Verds. Una aclaparadora majoria (el 85%) dels alcaldes elegits directament gaudeixen de majoria relativa o absoluta al consell municipal.

Al *Land* occidental de Tirol, les primeres eleccions directes a alcalde van tenir lloc el 1992. Les eleccions més recents, celebrades el 1998 en 125 municipis, van tenir els resultats següents: la participació es va reduir, tot i que encara es va mantenir elevada (87%). Igual que a la veïna Vorarlberg, la competència pel càrrec d'alcalde no fou gaire intensa. El nombre de candidatures mostra una distribució força uniforme: al 36% dels municipis hi havia un candidat, al 34% n'hi havia dos, i al 30% n'hi havia tres o més. Atès el reduït nombre de candidats, molts alcaldes s'elegiren a la primera volta amb un percentatge elevat de vots. En molts municipis hi va haver una cursa d'un sol partit per a l'elecció de l'alcalde, que sovint coincidí amb la cursa d'un sol partit al consell, fet que provocà referències iròniques a l'antic sistema soviètic. Alguns grups que presentaven candidats al consell, o bé van decidir no presentar candidats a alcalde, o bé no ho van poder fer. L'ÖVP és el partit d'alcaldes de Tirol, mentre que el grup més gran d'alcaldes rebia el suport de diverses llistes independents, que en molts casos, però, representaven partits locals.

Al *Land* de BurgenLand, a l'extrem oriental d'Àustria, el 2002 es va celebrar la tercera elecció directa d'alcalde en 171 municipis. La participació va tenir el mateix nivell que les eleccions al consell. La participació mitjana (86%) va ser inferior als pobles i municipis més grans. A la ciutat més gran del *Land*, hi van participar el 73% dels votants. La distribució de candidats va ser la següent: al 8% dels municipis es va presentar un sol candidat, al 58% dos, i el 34% va comptar amb tres o més candidats. Els dos grans partits d'àmbit nacional, l'ÖVP i l'SPO, junts van accedir al 98% de les alcaldies. Dels únics quatre alcaldes electes de grups independents, un es troba estretament alineat amb l'ÖVP oficialment. D'aquesta manera, només el 2% dels alcaldes no són membres d'un dels grans partits d'àmbit nacional. El 15% dels alcaldes electes no gaudeixen de majories segures als seus consells.

### Síntesi

- L'opció d'elegir els alcaldes directament prevista a la Constitució nacional, es va començar a portar a la pràctica al principi dels anys noranta.
- Actualment els alcaldes s'elegeixen directament en sis *Länder*, i indirectament en tres.
- Les eleccions directes no han canviat les relacions estructurals entre les entitats municipals, però han augmentat el grau de legitimitat dels alcaldes.
- A les grans ciutats, el nivell de legitimitació dels alcaldes per part dels votants és sensiblement inferior que als municipis petits.

### 2.11 No es tracta d'un hivernacle de la democràcia del poble. El paper dels drets de la democràcia directa en la política local

De manera comparable amb els procediments democràtics directes en l'àmbit nacional, les constitucions locals també preveuen diversos mecanismes relacionats amb la democràcia directa (capítol 2.4). A l'hora d'examinar l'ús que se'n fa realment, seria interessant veure com funcionen en l'àmbit nacional, ja que serveixen de model per als de l'àmbit local.

Des de 1945, en l'àmbit nacional la iniciativa és la que més s'ha utilitzat (en trobem vint-i-nou exemples), el plebiscit s'ha donat molt ocasionalment (dos exemples), mentre que no hi ha constància que s'hagi fet cap referèndum. En conjunt, aquests procediments s'utilitzen menys d'un cop a l'any de mitjana.

L'aplicació dels procediments de democràcia directa en l'àmbit local a Àustria no s'ha documentat de manera sistemàtica i, per tant, només se'n pot proporcionar informació preliminar. Només podem fer una ullada exhaustiva al *Land* d'Estíria, que va introduir diversos d'aquests mecanismes el 1986 (consulteu més amunt). S'utilitzen realment els procediments democràtics directes en l'àmbit local? A Estíria, les assemblees municipals s'han de celebrar, com a mínim, un cop l'any, i els municipis requereixen que es notifiqui a l'oficina supervisora del *Land*. Les dades semblen indi-



car que aquestes assemblees no es fan anualment. En vint-i-cinc municipis, se celebren plebiscits per decidir sobre cinc qüestions (principalment relatives a la fusió de municipis i infraestructures locals). En vint municipis, es van fer plebiscits sobre una única qüestió tècnica de gran repercussió (la construcció d'una línia elèctrica transnacional d'alt rendiment, que havia d'afectar molts municipis). L'índex de participació va ser superior al 50%. Es van imposar els defensors del «no». Entre el 1991 i el 2002, es van celebrar quaranta-quatre referèndums sobre diverses qüestions (fusió de municipis, projectes d'infraestructures a gran escala, qüestions sobre el paisatge urbà, etc.). Un dels projectes tècnics a gran escala, la construcció d'una incineradora, va ser especialment poc popular, mentre que els ciutadans van aprovar propostes per a noves infraestructures viàries.

Els recents referèndums sobre projectes de transports a les dues ciutats de Salzburg i Korneuburg demostren que, en determinats casos, els referèndums populars poden no proporcionar una decisió clara, fet que provoca que l'ajuntament no rebi un mandat clar per actuar.

Un dels casos feia referència a modificacions en els patrons de trànsit del centre de Korneuburg, un petit poble de Baixa Àustria. S'oferia als votants dues opcions diferents. La primera preveia la reducció en el nombre de llocs d'aparcament disponibles a la plaça principal i la reducció del trànsit. La segona opció era una plaça principal sense cotxes. Algunes opcions més detallades, una mica confuses, que representaven les postures oposades dels partits locals, també se sotmetien a la decisió dels votants. La participació en el referèndum, que era un esdeveniment totalment nou, va ser del 45%, un 20% per sota de la participació en les eleccions al consell més recents. El 80% dels participants va acabar votant en contra de totes dues opcions de canvi a la plaça, és a dir, a favor que es mantingués l'*status quo* insatisfactori.

Un escenari anàleg descriu el primer referèndum local que es va fer a la ciutat de Salzburg. Un projecte implicava la construcció d'un pàrquing sota d'una plaça important. El projecte tenia el suport dels partits establerts, a excepció de la Llista Ciutadana Local. La qüestió sobre quin havia de ser l'aspecte de la plaça històrica després de la construcció es va anar convertint gradualment en una qüestió política candent entre els partits. Una postura defensava una recreació de l'espai verd existent, mentre que una altra defensava un nou disseny arquitectònic. Després d'un llarg debat polític, l'FPÖ local, que estava a favor de la primera postura, va començar una

campanya per sotmetre la mesura a votació i va obtenir cinc mil signatures (per llei, amb dues mil n'hi ha prou perquè es faci la votació). Segons les disposicions dels estatuts de la ciutat, s'havia de celebrar un referèndum. La consulta, però, va donar als votants més de dues opcions, ja que la Llista Ciutadana Local va aconseguir que el consell municipal afegís dues propostes a la votació amb l'objectiu, entre d'altres, de reduir el trànsit a la plaça. Així, els ciutadans es trobaven davant de tres opcions incompatibles i tècnicament complicades. Com a conseqüència, només hi va participar el 2% dels votants, menys dels que havien signat la petició anteriorment. El 90% va rebutjar la construcció del pàrquing, i el 57% va expressar el seu suport a l'opció de reduir el trànsit. A la vegada, l'opció original a la qual donava suport la Llista Ciutadana fou aprovada pel 81% dels votants. El baix índex de participació en el referèndum sobre una qüestió específica de trànsit municipal suscita dubtes sobre la legitimitat del resultat. Els partits van poder copsar el parer d'una petita part dels seus electors potencials. El resultat, però, no va ajudar gens els polítics locals a saber com havien de continuar amb el projecte.

El 2003, es va celebrar un altre referèndum a Viena que mostrava uns paral·lelismes sorprenents amb el cas de Salzburg sobre la construcció d'un pàrquing a sota d'una plaça històrica. Tot i que l'Estatut de la ciutat reconeix el referèndum com a mecanisme, la consulta es va fer com a procediment polític informal. Es va enviar un qüestionari a un total de 3.400 persones que vivien a prop del lloc de construcció. Un grup de ciutadans havia reunit prèviament nombroses signatures (prop de dues mil) per oposar-se al projecte i les va lliurar al cap de districte. Els partits van adoptar postures diametralment oposades sobre la qüestió. El partit governant, l'SPÖ, donava suport al projecte, mentre que l'altra força política s'hi oposava adduint que es destruiria el caràcter històric de la plaça. El 25% dels enquestats van respondre, i, d'aquests, un 90% es va oposar al projecte, mentre que només un 10% s'hi va mostrar d'acord. El cap de districte, posteriorment, va fer l'anunci públic que no es tiraria endavant el projecte en la ubicació prevista.

L'anàlisi breu de la utilització dels procediments de democràcia directa local demostra que els municipis no són un hivernacle per a la democràcia del poble, ni els fonaments en què la democràcia hagi d'assolir la seva màxima esplendor. Els nombrosos drets democràtics oferts tenen poca demanda per part dels polítics locals i dels ciutadans, cosa que vol dir que el recurs real als procediments de democràcia directa és enormement limitat. Fins ara, les

eleccions generals locals mobilitzen els votants molt més que no les qüestions específiques importants, fins i tot les que podrien tenir un impacte directe en la vida diària dels residents locals. Un dels motius és que la intervenció dels partits polítics locals té un efecte ambivalent. Els partits controlen l'espai polític, formulen propostes i defineixen postures, cosa normal per a l'escena política local representativa. Un cop han presentat els seus punts de vista, molts ciutadans poden percebre, de manera justificada, que les seves opinions i interessos són menys importants dins del procés de presa de decisions. Si els polítics volguessin mostrar certes reserves i deixar als ciutadans espai lliure, sens dubte moltes de les qüestions es formularien i es votarien de manera diferent. A la vegada, els partits que converteixen els assumptes en qüestions polítiques poden fer que els que són propers al partit no s'hi impliquin. Tot això fa que per a molts ciutadans no tingui gaire sentit participar en uns referèndums que, a més, no són vinculants per a les autoritats. Si tenim en compte aquestes circumstàncies, la ciutadania no té pràcticament cap experiència amb els processos de democràcia local, tret de les campanyes electorals. Els defectes de la democràcia local del poble tendeixen a reforçar el govern del partit local i la naturalesa burocràtica dels polítics locals que caracteritza el govern local a Àustria, malgrat que s'enorgulleixi de la seva modernització (ÖHLINGER, 2002: 3, fn. 10).

### Síntesi

La utilització de drets democràtics directes en la política local està marcada pels fenòmens següents:

- La democràcia local continua sent la democràcia mitjançant òrgans de representació, complementats per processos de democràcia directa que es troben sota la influència massiva dels partits locals.
- La noció que les idees i iniciatives objectives de la societat civil poden arribar a formar part del procés de presa de decisions política formal no és més certa en el cas de la democràcia local que en el cas de la democràcia en l'àmbit nacional.
- La participació ciutadana en els processos de presa de decisions és considerablement inferior que la de les eleccions locals.

## 2.12 Augment del dret a vot (adolescents, estrangers de la UE i altres estrangers)

Durant molt de temps, els únics que tenien dret a vot eren els ciutadans austríacs majors d'edat, però des dels anys noranta el ventall de grups que poden votar s'ha ampliat a través de diverses reformes legals. Una d'aquestes va afavorir els ciutadans de la UE residents a Àustria. L'estàndard general és que els ciutadans de la UE tenen dret a votar al consell local com els ciutadans austríacs amb dret a vot. Els *Länder* han tractat la qüestió del sufragi dels estrangers de la UE d'una manera diferent en molts aspectes. Per a alguns estudiosos jurídics, és qüestionable si les seves diferents disposicions compleixen plenament la Directiva municipal de la UE i si, fins i tot, poden estar en conflicte amb els principis de la Constitució nacional (HATTENBERGER, 2001: 376). La inclusió/exclusió diferenciada dels ciutadans de la UE és només un tema de discurs dels juristes, mentre que les parts implicades no demanen reformes de la normativa que provisionalment tendeix a discriminar-los.

Apartant-se de la situació general, a la ciutat de Viena els ciutadans de la UE no estan legitimats ni activament ni passivament per votar al consell municipal, fet confirmat pel Tribunal Constitucional el 1997. Els ciutadans de la UE tenen dret a votar al consell del seu districte. Des de l'Esmena del 2002 de la Constitució Vienesa, els ciutadans de la UE poden ser nomenats caps de districte (o caps de districte suplents), fet que per primera vegada els permet ocupar càrrecs executius. Quantitativament, aquesta disposició té unes conseqüències molt petites a Viena: dels aproximadament 1,1 milions de ciutadans amb dret a vot, només 15.000 estrangers són ciutadans de la UE, mentre que el nombre total d'estrangers residents a la ciutat (tots els grups d'edat de ciutadans de la UE i ciutadans de fora de la UE) és de prop de 300.000. Fins ara no hi ha detalls estadístics sobre la participació electoral d'aquests ciutadans. Segons les hipòtesis més esteses, però, l'índex de participació dels ciutadans de la UE en les eleccions locals a Àustria és significativament inferior que l'índex de participació dels austríacs, igual com sembla que passa a Alemanya.<sup>89</sup>

La segona reforma electoral fa referència als estrangers de fora de la UE. La garantia d'un cert grau de dret a vot per a aquest col·lectiu encara es troba en la fase inicial<sup>90</sup> i sembla molt difícil en l'àm-

89. A SANTEL (2002), podeu consultar-hi algunes xifres.

90. Si els estrangers que han estat vivint a Viena durant un mínim de tres anys tinguessin dret a vot a les eleccions locals, hi hauria, com a mínim, 150.000 nous votants.

bit local. Entre tots els municipis, la ciutat de Viena va tenir un paper pioner atorgant el dret a vot actiu als estrangers al final del 2002. Aquesta nova llei permet als estrangers<sup>91</sup> que hagin estat empadronats a Viena durant un mínim de cinc anys, a votar a les eleccions del districte. El seu dret a vot és molt similar al dels ciutadans de la UE, restringit a l'àmbit del districte; no poden votar en l'àmbit de la comunitat de Viena, perquè Viena és un municipi i un *Land* a la vegada. A la segona ciutat més gran d'Àustria, Graz, hi ha els anomenats consells d'estrangers (es tracta d'un exemple únic en el panorama municipal austríac). Els regidors s'elegeixen paral·lelament a les eleccions municipals. Entre les dues últimes eleccions, de 1998 i de 2003, la participació va augmentar de manera significativa, del 5% a prop del 14%. Molts grups religiosos, nacionals o ètnics van participar en l'elecció dels regidors amb les seves pròpies llistes de candidats, entre les quals les llistes religiosoètniques d'origen turc van ser les més votades, tot i que els votants turcs representen el segon col·lectiu de població més gran (després dels ciutadans de l'antiga Iugoslàvia). Els representants electes assessoren el consell municipal en totes les qüestions de la política local que puguin afectar els interessos dels estrangers o el que es pot anomenar una participació tova. Des del final de 2003, s'està considerant establir en altres grans ciutats austríaques el dret de vot municipal per als estrangers, seguint el model de Viena.

Una tercera tendència reformista pretén obrir el procés de legitimització política amb la inclusió dels adolescents amb ciutadania austríaca (però no els adolescents d'altres països de la UE amb les mateixes característiques). Fins al 2003, quatre *Länder* austríacs (BurgenLand, Caríntia, Estíria i, recentment, Viena) havien reduït l'edat per a la participació activa en les eleccions, fixant-la en els setze anys. A les eleccions regionals i nacionals, només les persones de divuit anys o més poden votar. Mentrestant, han aparegut les primeres dades relacionades amb la participació d'adolescents. En unes eleccions en un petit municipi rural a Estíria que van tenir lloc el març de 2002, els adolescents austríacs hi van poder participar per primera vegada. La participació d'aquest col·lectiu va ser del 86%. A les eleccions als consells locals i a l'alcalde al segon *Land* més petit d'Àustria, BurgenLand (a l'octubre de 2002), la participació de votants novells va ser un 5% inferior a

91. El dret dels ciutadans de la UE a participar en les eleccions municipals va ser objecte de controvèrsia política en el passat, però ara la qüestió ha desaparegut de l'agenda política.



la participació general, fixada en el 86%. A la ciutat més gran del *Land*, tant la participació general com la dels adolescents van estar per sota de l'índex mitjà a tot el *Land*. A les últimes eleccions municipals, a la segona ciutat austríaca de Graz, el gener de 2003, la participació va ser històricament baixa, amb prop del 57%. Tanmateix, no van ser els votants adolescents els qui no van acudir a les urnes, ja que la seva participació estava lleugerament per sobre de la mitjana (58%). Les últimes eleccions locals al *Land* de Caríntia, al sud, celebrades el març de 2003, també van seguir aquesta tendència. La participació general a tot el país va ser de prop del 76%, i només aproximadament el 67% dels votants adolescents van fer ús del seu dret a vot. La participació en les dues ciutats més grans del *Land* va ser un 10% inferior a la participació mitjana.

### Síntesi

- Durant molt de temps, el dret a vot a les eleccions locals estava determinat per la ciutadania i la majoria d'edat. Des dels anys noranta, hi ha hagut canvis importants en aquests aspectes.
- Les canviants lleis dels *Länder* relatives al dret a vot a les eleccions locals atorguen als ciutadans de la UE el dret a ser elegits en càrrecs de l'executiu local (amb algunes excepcions). Pel que fa a la participació dels ciutadans de la UE, hi ha la hipòtesi que està molt per sota de la participació general.
- A la ciutat de Viena, els estrangers que no són ciutadans de la UE van rebre el dret a vot a les eleccions de districte (molt similar al dret dels ciutadans de la UE).
- Al final de 2003, quatre *Länder* havien reduït l'edat de vot dels divuit anys als setze. La participació entre els votants novells varia molt entre les comunitats petites i les grans ciutats.

### 3. Eficàcia i democràcia com a principals punts de referència de les innovacions locals

La descripció d'algunes evolucions importants en la política local austríaca des dels anys noranta revela innovacions interessants que confirmen la hipòtesi que el sistema polític local d'Àustria és un sistema en transició, com a mínim gradual. A més, la pràctica municipal (incloent-hi els representants de les associacions, els polítics i els alts càrrecs, assessors i científics relacionats amb el sistema polític local) reflecteix aquests canvis com un tipus d'autodescripció del sistema polític local.<sup>92</sup> Els criteris d'eficàcia (en un sentit ampli) i democràcia es poden utilitzar com a punts de referència per remarcar i interpretar aquest desenvolupament i idees sobre la transició local.

- Estatalització de l'autoadministració local: l'estatalització del ventall municipal de tasques és empíricament i científicament demostrable. Porta a unes condicions de vida socials en els municipis uniformes, però inclou una certa llibertat d'acció per a la implementació dins de l'entorn politicoadministratiu. Els estudiosos de l'àmbit municipal s'han queixat durant dècades que l'Estat del benestar tenia una concepció uniforme dels municipis *des de dalt* i que els transferia constantment noves tasques. Els municipis resumeixen el seu desenvolupament amb l'argument que tot això ha «incrementat enormement el seu ventall de tasques» (ibíd.). WIMMER i ARNOLD (1992: 3) van escriure: «El punt en què el municipi quedarà paralitzat com a òrgan d'autogovern s'assolirà en un futur immediat.» Altres crítiques són les següents: una jurisdicció que és hostil amb les comunitats locals, nous instruments restrictius (com ara programes, plans o acords), i iniciatives ciutadanes que limiten l'elaboració de polítiques locals. Tan bon punt un representant local parla de la idea d'un municipi lliure com a contrapunt a l'Estat a l'assemblea municipal, té garantit un aplaudiment calorós.
- Europeïtzació: una potent força motriu de l'esmentada estatalització és el dret de la Comunitat Europea compromès amb l'objectiu de la integració negativa (GENSCHEL, 2000), que té una influència indirecta (passant per alt l'Estat) sobre la política municipal. La liberalització de nova introducció (que signifi-

92. LUHMANN (1996: 19) defineix la realitat com una «correlació interna d'operacions del sistema», que controla la coherència interna dels punts de vista per tal d'utilitzar-los en la comunicació.

ca desregularització i privatització) d'alguns sectors de servei del *Daseinsvorsorge* hauria d'augmentar l'eficàcia de la producció de serveis locals importants; tanmateix, el preu que cal pagar és la reducció del control local sobre béns públics importants de l'Estat del benestar municipal. Com a reacció, s'han produït esforços per salvaguardar les funcions locals centrals amb l'objectiu de mantenir un grau significatiu de democràcia municipal. D'altra banda, la integració europea ha millorat indirectament la posició legal i institucional de les ciutats i municipis austríacs a través de les associacions dins del sistema polític nacional.

- Deslocalització funcional i desdemocratització mitjançant la transferència de funcions locals a les associacions intermunicipals: l'actual revolució intermunicipal ha continuat sense respondre les preguntes sobre l'eficàcia econòmica de les noves formes organitzatives i el seu impacte en la democràcia municipal. La col·laboració intermunicipal sobre deures assignats correspon al desenvolupament modern que es produeix a les «estructures en xarxa» (WEBER, 2002: 61), però els municipis estan perdent competències sobre tasques i presa de decisions, i la proximitat del ciutadà a la prestació del servei local s'està reduint (OBERNDORFER, 1971: 283; WASTL-WALTER, 2000).
- La modernització de l'Administració local: des de mitjan anys noranta, han anat augmentant els defensors de la nova gestió pública (NGP) als municipis. La pràctica municipal ha pujat a un nou tren i ha augmentat la importància de la NGP per a la modernització de l'Administració local. Els polítics locals i els caps de l'Administració legitimen l'expansió de la NGP amb aparicions en les quals prefereixen presentar els seus propis municipis com la millor pràctica. Els polítics municipals, els caps de l'Administració i els assessors privats han començat a compartir opinions retòriques iguals. Avui dia, els punts de vista (sobre la modernització de l'Administració) entre els assessors privats i els alcaldes no es diferencien gaire els uns dels altres, tant en qüestions generals<sup>93</sup> com en individuals.<sup>94</sup> Les facetes individuals de la NGP no queden reflectides de manera significativa, i tampoc no hi ha un debat sobre les op-

93. És força simptomàtic que sovint se citi una afirmació àmpliament acceptada que diu que l'alcalde gestiona el seu municipi com la seva empresa privada.

94. A tall d'exemple il·lustratiu, podeu consultar l'*Österreichische Bürgermeister-Zeitung*, 5 (2000): 30-31, per a la qüestió de l'externalització de tasques municipals.

cions de reforma alternatives per a l'Administració municipal. La NGP s'ha convertit en un paradigma hegemònic en el discurs sobre la modernització de l'Administració local. Mentrestant, hi ha un nombre reduït (en relació amb el nombre de municipis d'Àustria) de millors pràctiques. Les millores en l'eficàcia (que es calculen a partir de l'estalvi financer obtingut) i/o les millores en la democràcia (obtingudes en considerar el ciutadà com un client administratiu) només es poden quantificar de manera estimativa, ja que no hi ha hagut fins ara una avaluació sistemàtica, i els efectes reals són més o menys suggerits.

- Expansió de la democràcia local: les innovacions en la democràcia local se centren en la legitimització democràtica directa de l'alcalde, en la introducció de drets democràtics locals directes i en l'ampliació diferenciada del sufragi a nous grups. En aquest cas, *grosso modo*, les millores de la democràcia municipal són una mica més palpables. Continua sent qüestionable, però, si les noves disposicions no només poden legitimar l'autoadministració executiva municipal d'una manera més eficient, sinó també generar alternatives polítiques. Si jutgem per les afirmacions realitzades pels estudiosos de l'àmbit municipal, la qüestió democràtica es tracta força sovint. La realització de tasques seguint les voluntats pertinents i la possibilitat d'establir un diàleg polític amb els ciutadans són els trets essencials de la democràcia local. Els procediments de democràcia directa i les formes de participació informal haurien de permetre als ciutadans fer sentir els seus interessos d'una manera clara (ÖHLINGER, 2002: 3). D'altra banda, els drets de democràcia directa no sempre obtenen suport, ja que les qüestions massa complexes no permeten als ciutadans prendre decisions emocionals (KERY, 1970: 3, 36). D'acord amb aquests punts de vista dels estudiosos, és evident que, a més, la participació informal del poble local necessita canals organitzats, ja que sovint podria dificultar les tasques de planificació municipal (FRÖHLER, 1980: 305).

## Bibliografia

- ANTALOVSKY, Eugen; PLESCHBERGER, Werner; WENINGER, Thomas. «The austriac National Report». A: Betty M. Jacob *et al.* (eds.). *Democracy and Local Governance. Ten Empirical Studies*. Honolulu: Matsunaga Institute for Peace, 1993: 11-35.
- Austriac Associations of Municipis: Strong Municipis - Europe's driving forces. Viena: Austriac Associations of Municipis, 2000.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. *Power and Poverty. Theory and Practice*. Londres, Toronto: Oxford University Press, 1973 (5a ed.).
- BANNER, Gerhard. Von der «Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell». A: VOP (1991)1: 6-11.
- BAUER, Adelheid. «Volkszählung 2001: Vorläufige Ergebnisse nach Gemeindegrößenklassen und Stadtregionen». A: *Statistische Nachrichten* (2001), 11: 820-825.
- BAUER, Helfried. «Nach mehr Wirtschaftlichkeit in der Gemeindeverwaltung streben». A: *Österreichische Bürgermeister-Zeitung* (1982), 4: 18-23.
- BAUER, Helfried. «Reviving Local Governments in Austria». A: Jens-Joachim Hesse (ed.). *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991: 387-407.
- BINDER, Bruno. «Die Daseinsvorsorge der Gemeinde». A: *40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962*. Viena: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2002: 105-120.
- BÖRDLEIN, Ruth. «Region Rhein-Main: Rahmenbedingungen und Konzepte im Institutionalierungsprozeß einer Region». A: *DISP* (1999), 136/137: 63-69.
- City of Vienna: Wien und Europa*. Viena, 2000.
- ELANDER, Ivar; MONTIN, Stig. «Dezentralisierung und Kontrolle. Die Beziehungen zwischen der zentralen Regierung und den Kommunen in Schweden». A: Bernhard Blanke (ed.). *Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen «dezentraler» Politik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1991: 308-336.
- FRÖHLER, Ludwig. «Überlegungen zur Ausweitung der Gemeindeautonomie». A: *Österreichische Gemeindezeitung* (1980), 13/14: 300-307.
- GENSCHEL, Philipp. «Die Grenzen der Problemlösungsfähigkeit der EU». A: Edgar Grande *et al.* (eds.). *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000: 191-208.

- GOLDSMITH, Michael. «The Europeanisation of Local Government». A: *Urban Studies* (1993), 30 (4-5): 683-699.
- HATTENBERGER, Doris. «Zur Beteiligung von (EU)-Ausländern an der Gemeindeverwaltung». A: *Zeitschrift für öffentliches Recht* (2001), 3: 373-404.
- HEINZ, Werner. «Ansätze interkommunaler Kooperation: Frankfurt und die Rhein-Main-Region». A: *Archiv für Kommunalwissenschaften* (1997), 1: 73-96.
- HENDRIKS, Frank; TOPS, PETER. «Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany». A: *Public Administration* (2001), 1: 133-153.
- HENK, Robert. «Der Konsultationsmechanismus in Österreich». A: *Die Niedersächsische Gemeinde* (2002), 2: 36-40.
- HOLOUBEK, Michael; SEGALLA, Patrick. «Instrumente kommunaler Daseinsvorsorge - Evaluierung und Fortentwicklung». A: *40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962*. Viena: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2002: 63-103.
- HRBEK, Rudolf; NETTESHEIM, Martin (eds.). *Europäische Union und mitgliedsstaatliche Daseinsvorsorge*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.
- KERN, KERSTIN. *Transnational Networking in Europe. Paper prepared for the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*, Berlin, 7-8 de desembre de 2001. 21 pàg.
- KERY, Theodor. «Die Gemeindereform im BurgenLand». A: *Österreichische Gemeindezeitung* (1970), 22: 545-547.
- KPMG CONSULTING. *New Public Management in Österreich. Österreichs Städte und Länder auf dem Weg zur effizienten und bürgerorientierten Verwaltung*. Viena, 2000.
- Local Government Network (LOGON). *Report on the Experiences of Austriac, Finish and Swedish Local Authorities on EU-accession*. Viena, 1999 (revisat), <http://www.ceec-logon.net/>
- Local Government Network (LOGON). *Lobbying in Europe. A Challenge for Local and Regional Governments*. Viena, 2002.
- LUHMANN, Niklas. *Die Realität der Massenmedien*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996.
- MACHAT, Renate; SCHNEE, Josef. «Organisationsaspekte regionaler Kooperation am Beispiel der Ostregion». A: *Wirtschaft und Gesellschaft* (1997), 2: 211-232.
- MATZNETTER, Walter. «Der Stadtstaat in Österreich: Das Beispiel Wien». A: MICHAEL U.A. GLOTZ-RICHTER (ed.). *Lokale Demokratie auf dem Prüfstand. Stadtstaaten und Stadtteilvertretungen*

- im europäischen Vergleich*. Bremen: Edition Temmen, 1994: 70-85.
- «Metropolregionen in Westeuropa». A: DISP,152 (2003).
- NEUHOFER, Hans. *Gemeinderecht: Organisation und Aufgaben der Gemeinden*. Viena, Nova York: Springer Verlag, 1998.
- NUGENT, Nigel. *The Government and Politics of the European Union*. Houndsmills et al., 2000
- OBERNDORFER, Peter: *Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit*. Linz: Druck- und Verlagsanstalt Guttenberg GesmbH, 1971.
- ÖHLINGER, Theo. «Die österreichischen Gemeinden und die Europäische Union». A: *40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962*. Viena: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2002: 1-30.
- PAGE, Edward C. *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Nova York: Oxford University Press, 1991.
- RAUTH, Wolfgang. *Die Direktwahl des Bürgermeisters - von der Theorie zur Praxis und einem Ausblick auf die Direktwahl des Landeshauptmannes*. PhD Thesis Innsbruck: Universität Innsbruck, Law Faculty, 2000.
- SABATIER, Paul A. «Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik». A: Adrienne Heritier (ed.). *Policy-Analyse*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 116-148.
- SANTEL, Bernd. «Außen vor? Zur politischen Partizipation von Zuwanderern in Deutschland». A: Michael Krüger-Potratz et al. (eds.). *Integration und Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft*. Beiträge der Akademie für Migration und Integration der Ooot-Benecke-Stiftung, Heft 5 (2002): 11-25.
- SCHEDLER, Kuno; PROELLER, Isabella. *New Public Management*. Berna: Haupt, 2003 (2a ed.).
- SCHROEDER, Werner. «Wozu noch Zweckverbände? Rechtliche Probleme der Verlagerung kommunaler Aufgaben auf Zweckverbände». A: *Die Verwaltung* (2001), 2: 205-223.
- STUDENT, Thomas. *Regionale Kooperation zwischen Integration und Konkurrenz*. Baden-Baden: Nemos Verlag, 2000.
- WASTL-WALTER, Doris. *Gemeinden in Österreich im Spannungsfeld von staatlichem System und Lebenswelt*. Viena, Colònia, Graz: Böhlau, 2000.
- WEBER, Karl. «Gemeindeaufgaben». A: *40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962*. Viena: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2002: 31-62.



- WEIB, Franz. *Employment in Rural Regions of Austria. The Case Study Regions Osttirol and Liezen*. Viena, 1999. Discussion paper of the Department of Economics, Politics and Law at the Universität für Bodenkultur, núm. 78b-W-99.
- WELAN, Manfred. *Der Bürgermeister in Niederösterreich*. Viena: Verlag Orac, 2000.
- WIMMER, Norbert; ARNOLD, Karl. «Gemeindeautonomie und Pflichtaufgaben». A: *Österreichische Gemeindezeitung* (1992), 8: 2-9.
- WIRTH, Klaus. «New Public Management in österreichischen Städten». A: *Österreichische Gemeindezeitung* (2000), 10: 12-15.
- ZEMANN-STEYRER, Gerda. «Bürgerservicestellen als Ausdruck der Bürgernähe in den österreichischen Gemeinden». A: *Österreichische Gemeindezeitung* (2000), 10: 6-20.



## Glossari

**ASSOCIACIONS AMB PROPÒSITS ESPECÍFICS:** els òrgans intermunicipals creats per dur a terme importants funcions municipals de manera conjunta amb una normativa interna creada segons les lleis de l'Estat.

**AUTOADMINISTRACIÓ LOCAL:** la Constitució proporciona un ampli retrat dels aspectes fonamentals de l'autoadministració local a Àustria. Un municipi individual no té cap mena de dret absolut pel que fa a la seva existència, i pot ser dissolt a través de la legislació d'un *Land* en qualsevol moment. L'Estat federal (*Bund* i *Länder*), en qualitat de legislador, també pot delegar funcions als municipis en qualsevol moment (dret a delegar funcions).

**FEDERACIÓ:** l'àmbit de l'Estat central en el marc del model federal.

**LAND, LÄNDER:** Àustria és un estat federal amb nou *Länder*, als quals se'ls garanteixen drets constitucionals.

**MUNICIPIS:** són el tercer àmbit territorial en l'administració de l'Estat i formalment gaudeixen d'un cert grau d'autonomia per configurar les seves funcions administratives políticament.

