

La organización territorial de Suecia¹

Sumario: I. HISTORIA.—1.1. Evolución hasta el siglo XIX.—1.2. La modernización de la organización territorial: siglos XIX a XXI.—II. ORGANIZACIÓN.—2.1. Distribución territorial.—2.2. Un concepto clave: la autonomía local.—2.3. Democracia local: sistema electoral.—III. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES.—3.1. El punto de partida: el Estado del bienestar.—3.2. Funciones.—IV. FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES.—V. COOPERACIÓN ENTRE LOS DIVERSOS NIVELES DE ADMINISTRACIÓN (ESTADO, AYUNTAMIENTO Y DIPUTACIONES).—5.1. Relaciones Estado-órganos de la Administración local.—5.2. Relaciones entre los entes locales.—VI. RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA.—VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

Constituye Suecia uno de los países de Europa que, como tal Estado, goza de una más larga historia.

Desde el punto de vista constitucional, se caracteriza por una relativa tardanza en la asunción de la estructura democrática moderna, debido principalmente a los lentos avances sociales. La vigente Constitución sueca se compone de varios documentos, que codifican el Derecho público nacional: el Instrumento de Gobierno (*Regerings formen*) de 1974, que sustituyó al de 1809; la Ley de Sucesión (*Successionsordningen*), cuyo texto inicial data de 1810; la Ley sobre la Libertad de Prensa (*Tryckfrihetsförordningen*) de 1914, y la Ley del Parlamento (*Riksdagordningen*) en su versión de 1974.

Desde la perspectiva territorial, los acontecimientos históricos en los que se ha visto involucrado han tenido una notable influencia en su organización territorial, como tendremos ocasión de ver. Hoy Suecia es, desde el punto de vista geográfico, uno de los países escandinavos, con un territorio de 449.964 km², configurado como Estado unitario, dividido en 290 municipios, 20 Diputaciones Provinciales y un municipio, la isla de Götland, que

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

¹ Quiero agradecer a Olle Lundin, Joakim Nergelius y Ulf Savback, la ayuda que me han prestado para la elaboración del presente trabajo.

tiene las mismas competencias que una Diputación Provincial y realiza las tareas municipales y provinciales². Lundin habla de la existencia de un sistema multinivel de Administración pública³.

El punto básico del sistema de organización territorial es el reconocimiento del principio de autonomía municipal. Como se reconoce expresamente por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa en el informe «Local and regional democracy in Sweden» de 2005⁴, el gobierno local ha desempeñado un importante papel en la realización del Estado del bienestar, lo que ha propiciado no sólo la aparición de políticos de gran nivel, sino también una actitud positiva por parte de la ciudadanía respecto de este nivel de gobierno.

I. HISTORIA

1.1. Evolución hasta el siglo XIX

Hasta llegar al momento actual, y por lo que al presente trabajo interesa, Suecia presenta una historia marcada por una evidente preocupación por la extensión de su territorio y por la organización del mismo.

Dos acontecimientos serán importantes en la Edad Media. Por un lado, la llamada era de los vikingos, del siglo IX hasta mediados del XI, caracterizada por una fuerte expansión hacia el Este, en un afán bien comercial, bien de pillaje. Por otro lado, las misiones cristianas procedentes del imperio carolingio llegan a territorio sueco con Angsar, en el siglo IX, quedando cristianizada Suecia ya entrado el siglo XI. Conviene que hagamos aquí un inciso para resaltar un hecho relevante para la posterior organización territorial del Estado sueco. Al igual que en la mayoría de los Estados europeos, fueron las parroquias (*socknarna*) quienes desde los primeros tiempos asumieron tareas que sólo con el transcurrir de los siglos, y cuando se vean con el poder suficiente, ansiarán los Estados para sí mismos. Nos referimos a la enseñanza, la beneficencia o la creación de los archivos. Todo ello, con independencia de cuál haya podido ser la organización política existente en cada momento, es una muestra de que las parroquias eclesiásticas desarrollaron una cierta autonomía local, si bien dentro de la correspondiente jerarquía de la Iglesia estatal. El 1 de enero de 2000 se separaron la Iglesia luterana de Suecia y el Estado, lo que

² El tamaño y población de los municipios y Diputaciones Provinciales es diverso. El municipio más grande en territorio es Kiruna (19.447 km²) y Sundbyberg es el más pequeño (9 km²). En cuanto a población, Estocolmo tiene alrededor de 760.000 habitantes, mientras Bjurholm tiene, aproximadamente, 2.600. La mitad de los municipios tienen menos de 15.000 habitantes, superando los 100.000 sólo 11 de ellos. En cuanto a las Diputaciones Provinciales, la más grande es Estocolmo, con 1.850.000 habitantes, mientras que Jämtland, la más pequeña, cuenta con 130.000. Doce Diputaciones tiene entre 200.000 y 300.000 habitantes.

³ O. Lundin, «Local Government Charters in Sweden from a Community Member's Perspective», en *Local Government Charters. European and American Regulations*, Zakamycze, 2005, pp. 625 a 635.

⁴ Aprobado en la duodécima sesión plenaria del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa (31 de mayo-2 de junio de 2005).

motivó que las parroquias perdieran su posición entre los órganos de administración local. Hecha esta aclaración, retomemos la evolución histórica.

Finlandia quedará incorporada al imperio sueco a raíz de varias campañas realizadas en los siglos XII y XIII. Todos estos territorios, hasta el momento unidades independientes, quedarán unificados en torno al año 1000, con dos claros centros: la zona del lago Mälaren (con Uppland como núcleo central), por un lado, y las regiones de Västergötland y Östergötland, por otra parte. No obstante lo dicho, lo cierto es que los distintos territorios continuaron siendo unidades administrativas, con sus propias leyes, jueces y tribunales (*ting*).

Será en la segunda mitad del siglo XIII, cuando el rey comience a conseguir mayor influencia, gracias al surgimiento de fortalezas reales y a la introducción de una administración provincial, con la que podrá defender los intereses del poder central y aplicar sus leyes y ordenanzas en todos los territorios⁵. Se produce, pues, en Suecia el mismo proceso de centralización paulatina del poder que tiene lugar en el resto de Europa. En 1389 los territorios de Dinamarca, Noruega y Suecia quedaron bajo el poder de la reina regente Margarita, quien en 1397 decretó la llamada Unión de Kalmar. Esta unión real, que se prolongó hasta 1521, no impidió las luchas entre el poder central, representado por el rey, y la nobleza, así como también, a veces, ciudadanos y campesinos rebeldes. Fue durante el reinado de Gustavo Vasa (1523-1560) cuando quedaron fijadas las bases del Estado nacional sueco. La Administración fue organizada según el modelo alemán, concentrándose el poder en el rey, y la Iglesia fue nacionalizada. El poder real se reforzó aún más al convertirse el país en 1544 en una monarquía hereditaria.

1634 es un año clave en la historia de Suecia, puesto que fue cuando la nobleza, tras la batalla de Lützen dos años antes, consiguió aprobar en la *Regeringsform* una nueva forma de gobierno, que puso el poder en manos de las administraciones centrales creadas al mismo tiempo. No obstante, dicha constitución perdió vigencia pronto, en 1680, cuando las tierras fueron recuperadas por Carlos XI.

Desde la ruptura de la Unión de Kalmar, Suecia se había propuesto conseguir la hegemonía en el Báltico, lo que provocó numerosos enfrentamientos. Tras las guerras de 1634-1645 y 1657-1658, Suecia arrebató a Dinamarca las regiones de Escania, Halland y Blekinge y la isla de Gotland y, por otro lado, obtuvo de Noruega los territorios de Bohuslän, Jämtland y Härjedalen. Además de lo anterior, Suecia comprendía también Finlandia, ciertas provincias del norte de Alemania y las actuales Repúblicas bálticas. Desde las Paces de Westfalia en 1648 y Roskilde en 1658 se convirtió en una gran potencia, que llegó, incluso, a fundar una efímera colonia en Norteamérica. Pero Suecia carecía de los recursos necesarios para mantener a largo plazo esta posición dominante. Entre 1700 y 1721, tras las derrotas sufridas frente a Dina-

⁵ En la época de Magno Eriksson (1319-1364) se sustituyeron las leyes territoriales por una ley nacional válida para todo el imperio.

marca, Polonia y Rusia, perdió la mayoría de las provincias del otro lado del Báltico.

1.2. La modernización de la organización territorial: siglos XIX a XXI

La pérdida de los últimos territorios del reino sueco se producirá durante las guerras napoleónicas, en las que le fueron arrebatadas las posesiones que mantenía en Alemania y Finlandia pasó a estar bajo la influencia rusa. No obstante, Suecia obtuvo Noruega en 1814, deshaciéndose esta unión, pacíficamente, en 1905.

Comienza Suecia el siglo XX con la delimitación definitiva de su territorio, pero la organización moderna del mismo había comenzado en el siglo anterior. En efecto, si ya apuntamos anteriormente la importancia de las parroquias desde la época medieval, tenemos que destacar ahora la relevancia que tuvieron también en el norte de Europa, las nuevas ideas que sobre el municipio surgen a raíz de la Revolución francesa y de las Leyes revolucionarias de 14 y 22 de diciembre de 1789. Las relaciones entre el Estado y los entes locales pasarán a regirse por el reconocimiento de dos sectores de actuación al municipio, uno caracterizado por su autonomía (los municipios son entes corporativos dotados de individualidad propia) y el otro por ser un sector delegado del Estado en el que éste podría intervenir (recordemos la existencia de una Administración central creciente y absorbente).

Indica Gidlund⁶ que *«el desarrollo de la doctrina sueca del Derecho municipal puede ser visto, principalmente, como diferentes nivelaciones a través del tiempo en un campo de tensión entre la administración, por un lado, de los asuntos estatales («auto-administración») y, por otro, de los asuntos «propios» de los municipios («administración propia»)»*. Ello no impide que otros autores hayan preferido emplear el concepto de «autonomía municipal» en sentido amplio, para referirse con él a ambos tipos de administración en el seno de las entidades locales. Pero sobre el tema de la autonomía municipal en Suecia volveremos posteriormente.

La modernización de la organización administrativa del territorio sueco tiene su punto de partida en los Decretos municipales de 1862. Estas normas se construyeron a partir de una serie de principios considerados importantes para el ejercicio del autogobierno local, concretamente el principio dual de división de poderes entre la asamblea, que toma las decisiones, y el poder público de los gobiernos locales, que deriva de la legislación especial; la idea de que el gobierno local debe desempeñarse por políticos no profesionales; el derecho de todos los miembros del gobierno local de poder recurrir cualquier decisión tomada por la asamblea o las comisiones, etc. Más concretamente, a través de los citados Decretos:

⁶ J. Gidlund, «El Gobierno local en Suecia», en *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno local en las democracias avanzadas*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 1996, p. 321.

- Se crearon las Diputaciones Provinciales, cuyo territorio equivale generalmente a la unidad de la Administración estatal a este nivel, la provincia (*län*).
- Se comenzó a diferenciar los asuntos civiles de los religiosos, los primeros pasaron a ser incumbencia de las ciudades, villas y municipios rurales, mientras que las parroquias mantuvieron los asuntos religiosos hasta el 1 de enero de 2000, fecha en la que, como vimos, perdieron su estatus como órganos de administración local.
- Se reguló el poder tributario de los municipios.
- Y se definieron las competencias de los entes municipales. Respecto de estos últimos, decían los Decretos que les corresponden los «*asuntos comunes de orden y administración*». Con ello pretendían que los entes locales se ocupasen de los intereses comunes, en los que se implicasen tanto el municipio como los ciudadanos.

No es clara la doctrina a la hora de delimitar cuál fue la ideología que impulsó los Decretos de 1862. Básicamente, las diversas teorías pueden reducirse a dos grandes grupos:

Una primera postura sostiene que los Decretos establecieron un dualismo entre el Estado y el municipio. Sin embargo, para otros, los municipios quedaron integrados en la Administración pública, siendo todas las competencias municipales funciones estatales delegadas. Quienes apoyan esta postura, entre otros, Westerstal, Herlitz y Kauser, se apoyan en el informe del Comité que estudió las reformas, en el que se decía que los municipios eran «*partes integrantes del organismo de la Administración pública, y los fines comunes para los que trabajan debían considerarse asimismo fines públicos*», y continuaba diciendo que «*ni podían ser considerados producto de un libre acuerdo, ni podían disolverse o ser cambiados. Recibían su autorización a través del Estado*». Los municipios son «*personalidades jurídicas autorizadas para hacer solicitudes y responder a las cuestiones en sus asuntos comunes*». En cualquier caso, en opinión de Gidlund, lo importante es destacar que en aquellos momentos la actividad de los entes locales estaba muy limitada.

Tras la Segunda Guerra Mundial, Suecia se va a ver inmersa en un proceso de ordenación territorial, que aún no ha cesado. Para una exposición más clara de los fenómenos que tendrán lugar a partir de entonces, podemos distinguir tres claras etapas:

a) *La reorganización municipal*

El primer paso hacia la modernización de la administración territorial comenzará a partir de 1948. En esa fecha, y sin duda relacionado con el Estado de bienestar, como luego analizaremos, el concepto de interés general sustituye al del interés comunitario en la delimitación de las competencias locales, lo que determinará que se amplíen las funciones de los municipios. Este

incremento de funciones se realizará simultáneamente con la reorganización del mapa territorial. Antes de iniciar la exposición de las fusiones municipales, conviene destacar que el desarrollo de la autonomía municipal está fuertemente vinculado a las ideologías de los partidos políticos. Mientras que los socialdemócratas tienden a primar la igualdad nacional frente a la autonomía municipal, los partidos de centro-derecha consideran a los municipios como relativamente autónomos y democráticos. Pues bien, teniendo en cuenta que desde 1932 hasta 1976 los socialdemócratas gobernaron ininterrumpidamente⁷, puede entenderse mejor la evolución municipal.

Adentrándonos ya en las reformas citadas hay que destacar que, todavía en 1952, Suecia, manteniendo la tradición medieval, contaba con 2.281 municipios, 84 villas y 133 ciudades. Se consideró que gran parte de los municipios eran excesivamente pequeños para un correcto ejercicio de las funciones que les correspondían en un Estado de bienestar. Así el estudio estatal SOU 1945/38 decía que *«si la autonomía municipal ha logrado de este modo sus propósitos de ser un medio adecuado para la educación ciudadana, no ha podido en cambio [...] como consecuencia de la creciente dependencia municipal de las ayudas estatales para sufragar sus actividades, defenderse ante una cada vez más dominante influencia estatal, que en muchas áreas ya convierte la autonomía local en algo ilusorio»*. Por ello, se realizaron dos fusiones municipales obligatorias, que no siempre contaron con el apoyo de todos los territorios. La primera unión de territorios logró reducir el número de municipios a 1.037 (esto es, en un 60 por 100), aproximadamente, tomando como base mínima de población 2.000-3.500 habitantes. Por lo general, los municipios rurales de población fluctuante quedaron anexionados a los municipios rurales más grandes, siguiendo principalmente criterios de mejor capacidad de atención al servicio social y la posibilidad de los nuevos municipios de autofinanciarse.

Durante la década de 1960 se consideró oportuno realizar una nueva reestructuración territorial. La reforma operada entre 1962-1974 estuvo motivada, entre otras cosas, por los grandes movimientos migratorios internos del campo a las ciudades, que desvirtuaron en muchos casos la solidez económica de los municipios menores. La nueva reforma tuvo como objetivo reforzar la capacidad de producción de servicios municipales, así como la mejora también de ciertos aspectos funcionales. Se estableció como objetivo que en 1975 los municipios tuviesen todos un carácter unificado y un mínimo de 8.000 habitantes. Los municipios resultantes se organizarían en torno a una población central rodeada por una zona económica y geográficamente continua, lo bastante amplia para que pudiera realizarse una efectiva planificación social y profesional. El resultado fue que los municipios quedaron reducidos a 278, si bien no todos lograron los límites mínimos ideales de población.

En general, se ha realizado una doble valoración de las fusiones. Se han considerado positivas desde el punto de vista económico y de la administración local. Sin embargo, un aspecto negativo ha sido la reducción del núme-

⁷ Salvo cien días de gobierno provisional en 1936. Sin embargo, en las tres últimas décadas se ha producido la alternancia entre los dos grandes bloques.

ro de representantes electos. En efecto, una de las cuestiones que se ha planteado a nivel político y doctrinal es si la nueva estructura municipal derivada de las sucesivas unificaciones y que ha conllevado, entre otras cosas, un incremento de tamaño de los municipios o los cambios en las relaciones centro-periferia ha tenido alguna incidencia en la democracia local. Los aspectos estructurales se han analizado desde tres perspectivas de la democracia: los municipios como unidades comunitarias, su legitimación democrática y la participación política. A la vista de lo anterior concluye Nielsen⁸ que las sucesivas fusiones han podido tener efectos negativos para la democracia y el citado autor sostiene que la división óptima, desde un punto de vista democrático, es la creación de pequeños municipios con sólo un área urbana en cada uno de ellos.

Posteriormente se han realizado nuevas modificaciones territoriales, pero de menor entidad. Desde 2003 nos encontramos ante un panorama de 290 municipios y 21 Diputaciones Provinciales, respecto de las cuales no se produjo una redistribución equivalente.

b) *El experimento de los municipios libres en la década de 1980*

A pesar de que la estructura territorial de Suecia ha quedado fijada básicamente en las citadas reformas, lo cierto es que el tema siguió candente posteriormente. En efecto, inaugurando lo que sería luego un proceso común a los demás países escandinavos, comienza Suecia a poner en práctica un experimento en materia de gobierno local a partir de 1983, conocido como experimento de municipios libres. Básicamente, estos experimentos consisten en dispensar a algunas autoridades locales previamente seleccionadas del cumplimiento de determinadas leyes y reglamentos nacionales al efecto de comprobar la posible mayor eficacia de otros modos de gestión de las tareas de administración local. La idea surgió en Suecia a raíz del debate público de un proyecto titulado «Municipios y el futuro». Posteriormente, la idea de poner en práctica las conclusiones de aquel debate se trasladaron a una Comisión gubernamental (*Stat-kommunberedning*) existente para asesorar en las relaciones entre las Administraciones central y local. Con pocos cambios, dicha Comisión asumió la misma idea, y el Ministro de Administraciones Públicas la propuso públicamente en febrero de 1984. El informe de la Comisión proponía que se realizara el experimento en algunos municipios y provincias, los cuales tendrían durante un período limitado de tiempo garantizada la exención del cumplimiento de unas normas legales y reglamentarias previamente seleccionadas. Los candidatos deberían someterse previamente a examen y aprobación del Gobierno estatal. Las conclusiones que se obtuvieran de estas pruebas serían posteriormente evaluadas y serían fundamentales para la pos-

⁸ Peder Nielsen, *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*, Uppsala University Library, Uppsala, 2003. Disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.diva-portal.org/diva/getDocument?urn_nbn_se_uu_diva-3794-1_fulltext.pdf.

terior toma de decisiones, con carácter general, para toda la nación. El Gobierno elevó la propuesta al Parlamento (*Riksdag*) de que fueran nueve municipios y tres provincias quienes se sometieran al experimento por ley.

La responsabilidad de emprender el programa a escala nacional recayó en las autoridades centrales. Al menos sobre el papel, dice Rose⁹, los objetivos de estas prácticas eran comunes a todos los países escandinavos: incremento de la discrecionalidad local, permitiendo que las decisiones se atuvieran más a las condiciones y necesidades locales; un mejor aprovechamiento de los recursos; incremento de la coordinación y eficiencia; mejor organización del gobierno local; mejor prestación de servicios a los ciudadanos; incrementar la participación e influencia de los ciudadanos en la democracia local y mejorar las relaciones interadministrativas.

Todos estos objetivos enlazan con los valores que subyacen en el gobierno local sueco: autonomía, democracia y eficiencia. Un argumento que atrajo a muchos partidarios a realizar esta prueba fue que dejando de lado o al menos relajando la aplicación de ciertas normas nacionales, los gobiernos locales serían capaces de encontrar mejores y más eficientes soluciones a las tareas que tienen encomendadas. En un principio, todos los municipios y provincias tenían la oportunidad de presentarse como candidatos al experimento. En cualquier caso, las entidades que finalmente se seleccionaran tenían garantizado el respeto a los derechos individuales de sus ciudadanos, y el respeto de todos los servicios garantizados legalmente, así como también se garantizaba la democracia local y la ausencia de coste para el Gobierno nacional.

Una vez que se hubieron presentado las candidaturas, le correspondió decidir al nivel nacional, involucrando en este proceso a varios sectores. Básicamente fueron tres los criterios que se siguieron para tomar la decisión definitiva sobre los participantes: en primer lugar, se realizó una evaluación del contenido de las solicitudes, tanto sobre el asunto específico identificado para el experimento como sobre la calidad de las propuestas presentadas. En segundo lugar, se tuvieron en cuenta consideraciones distributivas. La intención era poder establecer unas bases amplias y representativas que permitieran posteriormente extender las experiencias obtenidas. El último criterio era que se consideraría deseable asegurarse de que al menos algunos de los municipios formaran parte de provincias que estuvieran también participando en el experimento. Finalmente, fueron elegidos los nueve municipios y tres provincias en el verano de 1985. Ya sólo quedaba delimitar las normas que quedarían exceptuadas. Se propusieron 284, de las cuales finalmente se eligieron cien, que afectaban a la organización local, temas urbanísticos, educación, transporte, medio ambiente, sanidad y protección social, mercado laboral, etc. En opinión de Bartholdsson, una vez eliminadas por innecesarias o duplicadas, todas las normas eximidas pueden reducirse a trece. Una vez puesto en

⁹ L. E. Rose, «Nordic free-commune experiments: increased local autonomy or continued central control?», en *Challenges to local government*, Desmond S. King y Jon Pierre (eds.), SAGE Modern Politics Series, vol. 28, SAGE Publications, London, 1990.

marcha el experimento, se decidió someterlo a una evaluación seria e independiente, involucrándose en ello a la Universidad de Goteborg, la Oficina Nacional de Auditoría, la Dirección de Asuntos Sociales y la de Educación, entre otras.

En cualquier caso, este experimento ha de verse en el marco del Estado social sueco. Suecia se enfrentaba con el problema de tener que ajustar su sistema de política administrativa para alcanzar un equilibrio entre la necesidad de proveer servicios colectivos, de un lado, y el problema de la burocratización y el control del coste derivado del desarrollo del estado de bienestar, por otro. Precisamente, como dice Rose ¹⁰, *«encontrar este equilibrio es un asunto crítico para el mantenimiento de la legitimidad política, no sólo para el partido o partidos gobernantes, sino para el sistema político considerado en su integridad»*. El gobierno local, debido al desarrollo del Estado de bienestar, ha ido conformando un carácter propio desde mediados del siglo XX. Las políticas de bienestar se han adoptado en el nivel nacional, pero se han implantado por las autoridades locales. Todo ello repercute en la mayor importancia macroeconómica que han adquirido los entes locales.

Para Rose, la apreciación más realista del experimento es que, por sí mismo, no ha incrementado la autonomía del gobierno local, ni en Suecia ni en los países que la imitaron. Según el citado autor, ello se ha debido principalmente al hecho de que estas experiencias de los «municipios libres» han garantizado sólo a pocos gobiernos una mayor autoridad discrecional, pero sujeta a ciertos límites rigurosos. Para que se hubiera producido un cambio en las relaciones entre la Administración central y los entes locales hubiera sido necesaria una adaptación de ambas partes, y no sólo de una de ellas. *«No sólo debía el gobierno central desear quitar importancia a su papel de controlador del gobierno local, sino que los entes locales debían querer ejercer mayor autoridad discrecional.»*

En cualquier caso, el experimento sirvió para sentar las bases de la nueva legislación municipal de los años noventa, al propiciar la adopción de normas sobre una organización por comités más libre en municipios y Diputaciones Provinciales.

c) *El actual proceso de regionalización*

Los últimos años del siglo XX y los pocos que llevamos del XXI se caracterizan en Suecia, en materia territorial, por el gran debate existente en torno a la regionalización o no del país. Los intentos llevados a cabo en esta materia son pasos importantes hacia lo que puede considerarse una reestructuración radical del sistema político sueco en su conjunto.

Como se ha constatado, las raíces del proceso de regionalización se remontan al período comprendido entre los siglos XVII y XIX. Históricamen-

¹⁰ L. E. Rose, obra antes citada, pp. 227 y ss.

te, la estructura regional se creó con el objetivo principal de controlar el imperio creado en el mar Báltico. Suecia asumió un liderazgo político en esa zona, que para ser totalmente eficiente debía ser capaz de movilizar recursos y modernizar las estructuras administrativas previas. El resultado de todo ello fue la creación de una estructura, que resultó ser débil y fragmentaria, al estar fuertemente dominada por el centro político ¹¹.

Tradicionalmente se ha empleado el concepto de *región* para referirse a escalas geográficas o físicas, y no a una separación de poderes entre cuerpos democráticamente elegidos en diferentes niveles territoriales. Consecuencia de lo anterior es que las Diputaciones Provinciales nunca han tenido una autoridad reguladora sobre los municipios. La distribución de competencias representa una división de trabajo y responsabilidad en el Estado unitario que es Suecia.

Desde la perspectiva actual podemos decir que, tras las reformas citadas de los años cincuenta a ochenta del siglo XX, se mantuvieron unos poderosos niveles central y municipal, mientras que se conserva, como recuerdo de los tiempos gloriosos, el reconocimiento del nivel regional, si bien ha permanecido en la práctica, como estructura también autónoma, pero débil y políticamente insignificante. Para Jerneck ¹², «*en términos de legitimidad democrática y de capacidad de actuar independientemente, el Estado unitario sueco se asemeja a un reloj de arena. La cintura del reloj representaría el nivel regional, que ha sido siempre estrecho en comparación con la cima (el poder central) y la base (el autogobierno municipal)*». En efecto, la realidad política nos muestra que el Estado unitario sueco no ha dejado un espacio para la existencia de un auténtico nivel intermedio de gobierno. La Administración periférica del Estado ha asumido cuestiones como el desarrollo regional, lo que ha motivado que haya sido el propio Estado quien se haya hecho cargo de la representación de la región, y no sus gobernantes, elegidos directamente por el electorado de la provincia o región correspondiente. Johansson ¹³ dice que el largo brazo del Gobierno se extiende por todo el país.

Pero, en cualquier caso, el debate sobre la cuestión regional ha adquirido en los últimos años en Suecia una especial relevancia. Debido a su doble responsabilidad, el Estado, en su vertiente regional o Administración periférica, se ha visto inmerso en un dilema. Por un lado, es protector de los intereses regionales frente al Gobierno nacional, pero, por otro lado, sus obligaciones relativas a ejecutar las funciones del Estado central en el ámbito regional han conllevado en ciertos aspectos regionales una limitación de la legitimación

¹¹ Desde el siglo XVII, Suecia comenzó a afirmarse como una de las monarquías absolutas más centralizadas de Europa. Su Administración estaba estrechamente controlada desde Estocolmo, dejando poco campo a los municipios y prácticamente ninguno al nivel intermedio, cuya dimensión regional fue anulada como individualidad reconocible.

¹² M. Jerneck y J. Gidlund, *Region-building. Democracy and changing policy-styles in Sweden*, en <http://www.arena.uio.no/events/papers/jerneck%20and%20gidlund%20region-bui.pdf>

¹³ J. Johansson, «Regionalisation in Sweden», en la obra colectiva *Local and Regional Governance in Europe: Evidence from Nordic Regions*, Gidlund y Jerneck (eds.), Cheltenham: Edward Elgar, 2000, pp. 125 a 159.

democrática. Todo ello hace que el panorama regional haya de ser considerado muchas veces ambiguo.

A la vista de este panorama, a principios de la última década del siglo xx se intensificaron los debates sobre la cuestión regional. Se creó una Comisión para que estudiara el tema y, finalmente, en el informe que elaboró se plantearon tres alternativas para una futura organización de la administración regional:

- a. Reforzamiento de las responsabilidades del Estado en el nivel regional.
- b. Incrementar la cooperación intermunicipal.
- c. Establecer un gobierno regional elegido directamente por los ciudadanos del territorio correspondiente. A favor de esta tesis se dijo que un Estado unitario que no haga esfuerzos para resolver el déficit democrático regional está abocado al fracaso.

En 1996, el Parlamento admitió a trámite un proyecto del Gobierno en el que se proponía la puesta en práctica de un experimento o proyecto piloto regional¹⁴. Dicho proyecto, del que se esperaba la creación de un sentimiento de identidad regional, comenzaría el 1 de julio de 1997 y finalizaría el 31 de diciembre de 2002. Inicialmente, el proyecto incluyó a las regiones de Skane, Kalmar y Gotland, si bien, un año después se añadió Västra Götaland. En 2001, el Parlamento sueco decidió continuar el proyecto piloto hasta 2010, pero limitado a Skane y Västra Götaland.

El objetivo principal de las cuatro regiones piloto era desarrollar una capacidad económica y política capaz de hacer frente a los problemas de desarrollo e integración regional, así como animar la participación democrática a nivel local, pero más allá del ámbito municipal. Es, por tanto, un *modelo asimétrico*¹⁵ de gobierno local, en la medida en que se han establecido experimentos regionales en algunas partes del país, pero en otras partes se ha mantenido el viejo sistema en vigor, regulado por la Ley de Administración Local de 1991.

Para la puesta en práctica de estas regiones piloto, se les garantizó nuevas competencias en materias que antes estaban atribuidas a la Administración periférica del Estado (turismo, distribución de los fondos de la Unión Europea, infraestructuras de transporte regional, etc.). No obstante, el Estado central conservó la mayor parte de las competencias.

Como tendremos ocasión de ver, el experimento regional no ha creado regiones homogéneas. De hecho, el deseo de heterogeneidad estuvo presente en la selección de las regiones, pues se trata de territorios distintos tanto en las organizaciones de gobierno existentes como con diferencias en cuestiones de tamaño, localización geográfica y condiciones internas. A modo de síntesis podemos decir que si bien la actual delimitación territorial de la pro-

¹⁴ Proposición 1996/97, p. 36; SFS 1996, 1414.

¹⁵ «Strengthening regional and local democracy in the European Union», vol. II, CoR Studies E-1/2004, Bruselas, febrero de 2004, p. 448.

vincia de Skane data de 1997¹⁶, pero sus límites responden a contornos históricos y culturales; más artificial fue la constitución en 1998 de Västra Götaland, abarcando territorios de lo que habían sido tres provincias. Asimismo, esas dos regiones son predominantemente urbanas, situándose en ellas dos de las tres ciudades más grandes de Suecia (Gothenburg y Malmö). Gotland y Kalmar, por su lado, son zonas más rurales, orientadas hacia el este, lo que las hace frontera importante para las relaciones con el mar Báltico y las antiguas Repúblicas soviéticas.

Skane y Västra Götaland han creado una nueva organización política a raíz de las elecciones generales de 1998, consistente en Consejos regionales de elección directa; por su lado, Gotland ha optado por mantener la estructura política previa, esto es, una combinación de municipio y diputación provincial. El modelo adoptado en Kalmar está basado en un Consejo regional elegido por un sistema de representación indirecta, al ser los municipios y la Diputación Provincial quienes eligen a sus miembros.

En cuanto a las funciones atribuidas a las regiones, en Skane, Gotland y Västra Götaland el Consejo regional ha asumido todas las de la Diputación Provincial, mientras que en Kalmar coexisten la Diputación y la nueva organización.

Esta es la situación derivada del proyecto piloto, que como hemos dicho ha sido prorrogado hasta 2010 en los casos de Skane y Västra Götaland. Ahora bien, junto a estas regiones, lo cierto es que en otros territorios han surgido espontáneamente nuevas formas de organización regional. En efecto, el Parlamento permitió a algunas otras provincias que lo desearan organizar «Consejos de Desarrollo Regional», comprendiendo en ellos todos los municipios del área afectada y también, siempre sobre bases voluntarias, las pertinentes Diputaciones Provinciales. Ahora bien, más que ser proyectos piloto, estos cuerpos han adquirido carta de naturaleza. Así, en 2004 se habían puesto en marcha Consejos de este tipo en Blekinge, Halland, Östergötland, Södermanland, Uppsala y Dalarna, a los que se han unido las anteriores regiones experimentales de Kalmar y Gotland. Estos Consejos disfrutan de una forma de autonomía intermedia entre las regiones y las provincias tradicionales, puesto que legalmente hablando serían una autoridad común estatutaria (*kommunalförbund*), pero que carecen de asambleas electas. En cierto modo, gozan de mayores áreas de competencia sin control superior que las Diputaciones tradicionales, pero no gozan de una correlativa independencia respecto de sus partes constitutivas (especialmente, de los municipios).

En cualquier caso, y volviendo a las regiones, a diferencia de lo que ocurre en otros países, el proceso de construcción regional estaba inspirado en sentimientos de autoconciencia regional, pero no en ideas de independencia o separatismo. Los orígenes de las nuevas tendencias pueden encontrarse en la política de reformas de la posguerra, pero también han influido las nuevas

¹⁶ Había estado durante los dos siglos y medio anteriores, dividida en sendas unidades administrativas.

condiciones para el desarrollo regional y la competitividad, combinadas con las nuevas ideas europeas de cooperación entre lo público y lo privado, así como la mutua colaboración entre las instituciones europeas y las regiones, dice Jerneck. Por medio de la regionalización, el Estado espera poder optimizar la utilización de los recursos al objeto de lograr un desarrollo regional general.

Considera Vedung¹⁷ que estamos ante un nuevo estilo político, si comparamos este proceso con otros esfuerzos realizados en Suecia para reformar la estructura territorial. Un punto clave es la existencia de una interacción constante entre los intereses del Estado y de las regiones. Pueden observarse, ahora, ciertas diferencias llamativas en relación con los otros procesos de reorganización territorial habidos en este país. En efecto, las fusiones municipales fueron rara vez iniciadas desde abajo, y se debieron, principalmente, a la necesidad de conseguir de una manera efectiva la realización del Estado de bienestar en la posguerra. Para ello se desarrolló una intensa política de la autoridad central, mediante extensivos programas nacionales, que debían ser implantados por las autoridades locales de forma uniforme. En la fijación de los nuevos límites municipales tuvieron poco que decir el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos o las tradiciones. Más importantes fueron los aspectos de eficiencia administrativa y las perspectivas funcionales inspiradas por el Estado. Cuando por parte de las autoridades municipales se trataron de poner obstáculos al proceso, el Parlamento decidió hacerlo obligatorio.

Frente a ello, el proceso de regionalización ha sido voluntario, y la iniciativa para su puesta en marcha ha partido de las propias regiones. Una diferencia sustancial entre las tempranas unificaciones municipales y el proceso de construcción regional es que lo primero fue una reforma dirigida, mientras que la actual se enmarca dentro de una experiencia piloto limitada a un cierto número de territorios. En opinión de Gidlund y Jerneck¹⁸, la regionalización está pensada como política de estimulación del proceso de crecimiento desde dentro y sin recetas nacionales de estandarización.

La puesta en práctica de la experiencia piloto a la que nos estamos refiriendo tiene como objetivo preparar la futura organización regional de Suecia. Ahora bien, al menos en teoría, el Gobierno será formalmente libre de sugerir otras clases de estructura regional, si los resultados del experimento no son satisfactorios. Realmente, el problema está en determinar si existe o no una posibilidad de vuelta atrás.

Una cosa es clara: el mantenimiento del equilibrio es una cuestión clave para lograr la estabilidad del país. A partir de ahí surgen las presiones de un lado y de otro para establecer el citado equilibrio en un punto que favorezca a cada una de las partes implicadas en este proceso. El Estado, por un lado, está constantemente tratando de retener o recapturar la iniciativa política. Su

¹⁷ E. Vedung, «Five observations on evaluation in Sweden», en la obra colectiva *Advancing public policy evaluation: Learning from international experiences*, J. Mayne, M. L. Bemneldman-Videc, J. Hudson y R. Conner (eds.), Elsevier Science Publisher, Amsterdam-London, pp. 71-84.

¹⁸ Jerneck y Gidlund, obra ya citada.

principal arma en este cometido es la financiera. Pero lo cierto es que no puede perderse de vista que el proceso de reforma se inspira en los ideales de emancipación regional. Recordemos que junto a las regiones piloto están surgiendo manifestaciones regionales en otros puntos del país. Gidlund habla de la existencia de «*contagio o efectos colaterales*». En este punto, y como tendremos ocasión de analizar posteriormente, están desempeñando un papel significativo la integración europea y los homólogos europeos de las regiones suecas. Si bien en las bases del experimento las competencias de las regiones participantes están delimitadas, a veces muy estrechamente, lo cierto es que el proyecto ha sido suficiente para estimular un proceso general de movilización regional. Es precisamente ahora cuando tras siglos de debilidad congénita las regiones suecas están comenzando a emerger. El poder central se mantuvo en las reformas territoriales de la posguerra, con el argumento de que las mismas se realizaban para superar la situación complicada en la que se encontraba el país en ese momento, lo cual sólo podía haberse llevado a cabo a través de una dirección única que orientara todo el proceso de reestructuración. Hoy, superado aquel momento de crisis, la situación es distinta. Para muchos autores suecos, el proceso de regionalización es irrevocable. Lo cual no impide que sigan surgiendo voces discrepantes, principalmente de agencias estatales, cuyo temor es perder su actual posición y quedar subordinadas a las regiones. Estas maniobras obstruccionistas han sido eficazmente manejadas, desde la perspectiva de la política central, mediante la actuación legislativa del *Riksdag*, que, entre otras cosas, ha ofrecido a los gobernantes de las regiones un importante papel en el proceso en que están inmersos. Así, un campo relevante en el que se está animando a participar a las autoridades regionales es el de la distribución de los fondos estructurales de la Unión Europea, así como permitiendo también una cierta participación en dichos acuerdos a las manifestaciones regionales que no son partes en el proyecto piloto. En definitiva, podemos hablar de la existencia de una cierta ambigüedad en la actuación del Gobierno central respecto al fenómeno regional.

Se pueden observar hoy cuatro áreas en las que pueden plantearse conflictos:

- I. En primer lugar, el tema de la *distribución de los recursos* (económicos, pero también en el ámbito de la toma de decisiones), no sólo entre el Estado y las regiones, sino también entre estas mismas.
- II. Especial importancia tiene el tema de la *jurisdicción*, en la medida en que si la nueva estructura regional prevé que los nuevos poderes tengan capacidad legislativa en determinados ámbitos, pueden producirse conflictos constitucionales, cuya solución no es fácil en la actual configuración del sistema jurisdiccional sueco.
- III. En tercer lugar, surge la cuestión del *reparto de la responsabilidad política*. Dos hechos han limitado la soberanía del Estado en Suecia: por un lado, la integración en la Unión Europea; por otro, el fenómeno de la regionalización interna y su capacidad para responsabilizarse de la gestión de determinados ámbitos.

- IV. Por último, surge la cuestión de la *representación internacional* de las regiones, dando lugar a un fenómeno de «microdiplomacia» en algunos campos. Este aspecto será analizado posteriormente.

Parece, pues, que el fenómeno de las regiones está rompiendo aquel principio de homogeneidad que fue visto como necesario en los años cincuenta, sesenta y setenta del pasado siglo. El aumento de la autonomía regional junto con la existencia de contactos internacionales y la cooperación interregional son ahora cuestiones que se han de tener presentes en la política sueca. Suecia está inmersa en un proceso común a muchos otros países de su entorno. Precisamente, los países que han conseguido con mayor éxito la implantación de estas nuevas formas de organización de su territorio muestran que un modelo estable de interacción entre los tres niveles territoriales (estatal, regional y local) garantiza la existencia de un sistema más fluido, pero también menos jerárquico y, a veces, difícil de gobernar, en la medida en que existen competencias coincidentes en muchos ámbitos y que obligan a continuos procesos de negociación entre todos los niveles. Para Baldersheim ¹⁹, *«las regiones y los municipios están ambos tanteando terrenos y buscando válvulas de seguridad para los problemas derivados de la integración europea. En consecuencia, las relaciones entre los Estados por un lado y las regiones y municipios por otro están incrementando entre ellas las medidas de compañerismo más que las de jerarquía»*.

II. ORGANIZACIÓN

2.1. Distribución territorial

El artículo 7 del Instrumento de Gobierno de 1974 dispone ²⁰, dentro de los principios de la Constitución del Estado del Capítulo I, que:

«El Reino está dividido en municipios y diputaciones provinciales. En ellos, el poder de decisión se ejercerá por asambleas electivas.»

Por otra parte, en el Capítulo VIII, «De las leyes y otras disposiciones», artículo 5, se prevé que:

«Se establecerán mediante ley las normas relativas a la modificación de la división del Reino en municipios, así como a los principios de organización y formas de funcionamiento de las entidades municipales y al régimen tributario local. Se adoptarán igualmente por medio de ley los preceptos referentes a las demás competencias de los municipios y a las obligaciones de éstos.»

Suecia es, pues, un Estado unitario descentralizado en tres niveles. El desarrollo legislativo de los entes locales se rige, en la actualidad, por la Ley de

¹⁹ H. Baldersheim, «European regionalism—reconstructing or deconstructing the Nation-State? Evidence from Norden», paper to be presented at Arena, University of Oslo, 23 de octubre de 2000, p. 3.

²⁰ En el mismo sentido se pronuncia la Sección 1.ª del Capítulo I de la Ley de Administración Local de 1991.

Administración Local de 1991, en vigor el 1 de enero del año siguiente²¹, si bien ha de tenerse en cuenta diversa legislación especial para determinadas materias²².

A **nivel nacional** está el Gobierno central, que a su vez se estructura en diversos departamentos ministeriales, que realizan sus funciones en relativa pequeña escala, y administraciones independientes. Las agencias, por lo general, son grandes y con una fuerte independencia respecto a los departamentos ministeriales.

En un segundo escalón, o nivel intermedio, se situarían las provincias. Éstas comenzaron a ganar peso cuando sustituyeron a las regiones medievales, a partir del siglo XVII. No obstante, y como hemos visto en la evolución histórica de la organización territorial, este nivel intermedio se ha caracterizado en Suecia por su debilidad frente a los municipios y al Estado. En cualquier caso, es importante tener en cuenta que Suecia, siguiendo una tendencia existente en todo Occidente, se está involucrando en un proceso de descentralización interior, en el que las regiones parecen estar reclamando un papel. Hoy, las regiones serían un tercer tipo de unidad geográfica, pero de carácter histórico y sin importancia política. Realmente, puede indicarse que las regiones suecas están fragmentadas en muchos municipios y, por lo general, también en varias Diputaciones Provinciales.

Es importante tener en cuenta que en el sistema sueco de organización territorial no existe relación jerárquica entre los distintos niveles de gobierno local, lo que implica que ninguno pueda ejercitar control sobre otro. Es más, las regiones piloto citadas no son distintas de otros niveles de gobierno local, y han de ser consideradas simplemente como unas Diputaciones Provinciales que han asumido, a modo de prueba, algunas de las responsabilidades de la correspondiente Administración periférica del Estado. Los autores del informe «Democracia local y regional en Suecia», de junio de 2005, dicen haberse encontrado con la existencia de un interesante debate en torno a la cuestión regional en este país. Básicamente existen dos actitudes diferentes en relación con el tema de las regiones. Por un lado, la de los políticos de la región, para quienes se trata de auténticas regiones con órganos electos de gobierno y un amplio campo de responsabilidades que supera las tradicionales Diputaciones Provinciales. Por otro lado, el Ministerio de Finanzas considera que las dos regiones son simplemente variedades de las Diputaciones Provinciales, en la medida en que el Instrumento de Gobierno no reconoce ninguna forma de gobierno regional. La conclusión a la que se llega en el citado informe es que, si bien desde un punto de vista estrictamente constitucional las regiones de Västra Götland y Skane²³ son poco más que «super-

²¹ Esta Ley vino a sustituir a una previa de 1977.

²² Así, la Ley de Servicios Sociales 2001/453; la Ley de Servicios Médicos y Sanitarios 1982/763; el Código de Medio Ambiente 1998/808; la Ley de Educación 1985:1100, etc.

²³ La región de Skane ha obtenido un éxito considerable en el desarrollo de la sanidad, combinando lo que en otros lados son funciones repartidas entre la Administración periférica del Estado y la correspondiente Diputación Provincial.

diputaciones provinciales», la realidad indica que desde las perspectivas funcional y política estamos en presencia de fenómenos más afines a lo que en otros países son llamadas regiones. Es más, cuentan con legitimidad democrática al ser los Consejos elegidos por las urnas. En dicho informe se concluye que está abierta la discusión acerca de si sería posible en Suecia, como está ocurriendo en otros países europeos, establecer un modelo asimétrico, que combinara regiones y Consejos de cooperación regional.

Sin perder de vista lo ya dicho respecto de las regiones, nos referiremos ahora a la organización de los entes locales, tal y como se deriva del Instrumento de Gobierno de 1974 y de la Ley de Administración Local de 1991.

En el **nivel provincial** coexisten dos tipos de organización administrativa: por un lado, la llamada Administración provincial coordinada por el Estado, y por otro, la Diputación Provincial.

La **Administración provincial estatal** es dirigida por un gobierno civil (*länsstyrelse*), a la cabeza del cual está el gobernador civil o provincial (*landshövding*). Corresponde al Gobierno del Estado nombrar al gobernador civil por un período de seis años y, generalmente, lo hace entre personas que previamente han detentado cargos políticos destacados. El resto de los miembros, desde 2003, son designados por el Gobierno central, frente a la situación anterior en la que también participaban las Diputaciones Provinciales. El gobierno civil sería el equivalente a la Administración periférica en España, representante del poder público central en las provincias. Le corresponde, entre otras cosas, ejercer la vigilancia sobre los municipios, así como planificar cuestiones relacionadas con la infraestructura y el desarrollo de la política económica, medioambiental, defensa del patrimonio cultural, utilización del suelo, tráfico, etc.

Las **Diputaciones Provinciales**²⁴ (*landstingfullmäktige*) se componen de políticos elegidos cada cuatro años por sufragio universal directo de los ciudadanos de la provincia. Es importante poner de manifiesto que estos entes son heterogéneos. En efecto, la Diputación Provincial más grande es Estocolmo, con 21 municipios y una población aproximada de un millón ochocientas mil personas, mientras que la más pequeña tiene unos ciento cincuenta mil habitantes, siendo la media de población de todas las Diputaciones cuatrocientas cincuenta mil personas.

El **nivel** más cercano a los ciudadanos es el **municipal**. Como ya vimos, las sucesivas reformas han dividido todo el territorio sueco en 290 municipios (*Kommun*), tratando de establecer un modelo unificado de los mismos. La media de población es de treinta mil habitantes por municipio, no obstante, el municipio más grande es Estocolmo con cerca de ochocientos mil habitantes y el más pequeño es Bjurholm con menos de tres mil.

²⁴ Las Diputaciones Provinciales son las siguientes: Blekinge (la provincia con menor superficie cuenta con cinco municipios), Dalarna, Gotland (es la provincia menos poblada del país, con unos 58.000 habitantes), Gävleborg, Halland, Jämtland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Norrbotten, Skane, Estocolmo, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västerbotten, Västernorrland, Västmanland, Västra Götaland, Örebro y Östergötland.

Antes de adentrarnos en la organización de estos niveles de administración, hemos de hacer referencia a los debates que se han suscitado en Suecia en torno a la cuestión regional.

La Unión de Diputaciones Provinciales Sueca, en el Congreso de Halmstad de 1992, mostró una posición unánime favorable a la necesidad de existencia de regiones en Suecia, cuya función principal es fomentar el desarrollo regional. Se consideró que la distribución del trabajo entre municipios, regiones y Estado debe basarse en el principio de subsidiariedad. Más concretamente, la Unión de Diputaciones Provinciales estimó que la división debe partir principalmente de la instancia en que reside la responsabilidad de financiación y suministro, y no de aspectos de producción. La propuesta formulada en el citado Congreso establecía que las nuevas regiones fueran dirigidas por el delegado regional, elegido mediante elecciones directas y con medios propios de financiación de las tareas que le fueran encomendadas. Los Consejos provinciales serían administraciones intermedias entre el Estado y los demás entes locales y con funciones principalmente de control y seguridad jurídica. Para Gidlund, se trataría de *«una estructura que es una especie de modelo de Diputación Provincial expandido; el delegado de la Diputación Provincial se convertiría en delegado regional y las fronteras provinciales en nuevas divisiones funcionales “construidas desde abajo” (es decir, complejos de desarrollo regionales), las cuales deberían ampliar considerablemente su territorio; sus tareas aumentarían sensiblemente a costa del Estado [...] pero también a costa de los municipios»*²⁵. En definitiva, la Unión de Diputaciones Provinciales, no considera necesario que Suecia adopte un modelo de Estado federal pero si estima conveniente que se creen regiones de mayor tamaño, que aprovechen lo positivo de la actual división provincial. En este marco es donde puede situarse la experiencia de las regiones.

Frente a esta postura, la Unión Nacional de Municipios Suecos se mostró en el Congreso de Umea, también de 1992, contraria a la regionalización. Por el contrario, propuso como alternativa lo que se conoció como *«Municipios en cooperación»*. En virtud de ella, en las tareas que exijan cooperación más allá de las fronteras municipales, la colaboración se debe adaptar a las necesidades que haya que salvaguardar. Se prevén para ello mecanismos variados, tales como las uniones municipales y las sociedades anónimas o la creación de fundaciones o asociaciones, en la medida en que ciertos municipios tomen el liderazgo y los demás alcancen acuerdos. La colaboración puede ser voluntaria (quizá lo preferible) o bien estar establecida a nivel normativo. Este modelo implica que las Diputaciones Provinciales sean suprimidas y que algunas de sus funciones pasen a ser desempeñadas directamente por los municipios. En el informe *«Apuesta por los municipios»*, elaborado por la Unión Nacional de Municipios en 1993, se resaltó que el Estado debía seguir responsabilizándose del desarrollo en todo el país y *«garantizar que las personas, en todo el país, disfruten de unas condiciones de vida similares»*. En el modelo

²⁵ Gidlund, obra ya citada, p. 329.

propuesto, los políticos municipales responderían de las cuestiones regionales ante los ciudadanos. Se considera que el sistema democrático local se vería reforzado, al incrementarse la relación entre los partidos políticos locales y los ciudadanos. El logro de una autonomía municipal bien desarrollada en Suecia conlleva que se rechace por los municipios la existencia de entes intermedios entre ellos y el Estado. En efecto, una vez que se ha logrado que este último delegue sus funciones en unos entes de larga tradición histórica en Suecia, no se quiere que surjan elementos intermedios que puedan interponerse en su ejercicio.

Ambos modelos se formulan con el objetivo de que bien los municipios, bien las Diputaciones Provinciales, no sólo subsistan, sino que vean incrementado su poder a costa del otro nivel. Para la doctrina sueca, el punto débil de la propuesta formulada por la Unión de Diputaciones Provinciales es que, si en más de cien años de su existencia las Diputaciones no han logrado consolidarse, intentar que ahora asuman ese mayor poder supone sobrevalorar la posibilidad de desarrollar una democracia regional efectiva. Por lo que respecta a la propuesta de los municipios, no tiene en cuenta el importante valor de la política de desarrollo regional. Ya durante los años cincuenta los municipios habían desarrollado una enorme variedad de formas de cooperación, que, sin embargo, no resultaron ser del todo efectivas. De hecho, se consideró que las posteriores fusiones municipales fueron una manifestación de que la libre colaboración no servía como mecanismo para la resolución de los problemas. Posiblemente haya de considerarse que las dos soluciones propuestas son insuficientes para solventar la cuestión territorial en este país escandinavo²⁶. Un hecho claro es que lejos de organizarse los municipios como regiones funcionales, lo que realmente ha sucedido es que los municipios han llevado a cabo divisiones municipales internas.

En cuanto a la **estructura orgánica local**, se dice que es el resultado de la combinación entre las tres exigencias básicas en la política local: el ente local como sistema jurídico, como comunidad autónoma y como productor de servicios para los ciudadanos. Conviene, no obstante, que hagamos un tratamiento conjunto de la misma, siguiendo la estructura establecida en la Ley de Administración Local.

La Ley de Administración Local de 1991, en vigor el 1 de enero de 1992, establece un amplio marco para la actividad municipal y provincial y tiene por finalidad reforzar la autodeterminación local. Se trata de una norma muy general y, en cierto modo, vaga en cuanto a su contenido. Otorga mayor

²⁶ Un modelo alternativo es el de los metromunicipios (*metrokommunerna*), ideado por Gidlund en su obra *Freia "msbetsverk eller självständiga kommuner (Administraciones libre o municipios independientes)*, Estocolmo, Liber Sekretariatet för framtidsstudier. Proponía este autor la creación de un nuevo tipo de dirección urbana, cuyo objetivo era «dar una capacidad local para una descentralización continua y una solución efectiva de los problemas en las regiones municipales». El metromunicipio consistiría en el establecimiento de agrupaciones municipales en las que un municipio abarcaría una región municipal íntegra y, simultáneamente, dividir los municipios anteriores en una gran cantidad de unidades menores. Con ello se evitarían algunos de los problemas del trabajo conjunto dentro de una región que depende de un municipio dominante, cuando éste solucione tareas junto con muchos municipios suburbanos.

libertad a municipios y Diputaciones para organizar ellos mismos su estructura y actividad conforme a las necesidades de cada uno, lo que provocó, al entrar en vigor, una reestructuración de este nivel de la Administración. Se destaca, además, la importancia de la posibilidad que se otorga a los ciudadanos del correspondiente territorio para seguir e influir en la toma de decisiones.

Conforme a la sección 1 del Capítulo III de la Ley de Administración Local, cada municipio tiene una asamblea u órgano decisorio, que es el pleno del Ayuntamiento o Consejo municipal (*Kommunfullmäktige*) en el municipio, y la asamblea o el pleno de la Diputación (*Landstingfullmäktige*) en la provincia.

Los integrantes de las respectivas asambleas de Ayuntamientos y Diputaciones son elegidos, junto a sus suplentes, en elecciones democráticas celebradas cada cuatro años el mismo día que las elecciones nacionales al Parlamento (*Riksdag*)²⁷. La votación en estas elecciones se hace siempre por partidos, si bien desde 1998 existe la posibilidad de votas por personas.

En virtud del principio de autonomía de organización previsto en la Ley de Administración Local, el Ayuntamiento decide el número de sus miembros, partiendo de unos parámetros, como el número de habitantes (un mínimo de 31 miembros para los municipios con menos de 12.000 habitantes con derecho a voto, y un mínimo de 61 miembros para los municipios de más de 36.000 habitantes con derecho a voto). En el caso de las Diputaciones Provinciales, el número de miembros oscila entre un mínimo de 31 en las que tienen menos de 140.000 habitantes y 101 para aquellas que cuentan con más de 300.000 electores²⁸. En el supuesto de que estos órganos decidieran variar el número de sus miembros, deberán esperar para ponerlo en práctica a la siguiente legislatura.

La asamblea elige, de entre sus miembros, un Presidente y un Vicepresidente. Asimismo, le corresponde establecer la duración del mandato de estos cargos.

Los plenos celebran sesiones públicas, por lo general, una vez al mes en el caso de los municipios y cada dos meses en las Diputaciones Provinciales. Corresponde a la asamblea determinar su calendario de sesiones ordinarias, si bien pueden solicitar reuniones la Comisión ejecutiva, el Presidente de la asamblea y un tercio de sus miembros.

Asimismo, como ya dijimos, la Ley de Administración Local reconoce a Ayuntamientos y Diputaciones autonomía para determinar su organización. Corresponde, por tanto, a las asambleas de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales decidir qué comisiones han de tener y cuáles serán las competencias de cada una (Capítulo III, Secciones 3.^a a 6.^a, de la Ley de 1991). La determinación del número y atribuciones de cada comisión suele tener una base política y sus miembros se distribuyen proporcionalmente entre los par-

²⁷ Siempre el 1 de noviembre.

²⁸ En total, hay unos 14.000 miembros de Ayuntamientos (una media de 47 por municipio) y 1.800 de las Diputaciones Provinciales (con una media de 77 por Diputación).

tidos que hayan logrado representación. Cualquiera que sea la organización elegida, corresponde a las Comisiones:

- Velar porque las actividades dentro de su respectivo campo se realicen de conformidad con los objetivos y las directrices fijadas por el Ayuntamiento o Diputación, y según las normas legales especiales que rijan dicha materia.
- Decidir sobre las cuestiones que el Ayuntamiento o pleno de la Diputación les haya delegado.
- Preparar los asuntos que vayan a decidirse por el Ayuntamiento o el pleno de la Diputación.

Con independencia de lo establecido con carácter general en la Ley de 1991, ésta dispone también la posibilidad de que existan normas específicas que atribuyan determinadas funciones a Comisiones concretas que se hayan creado (Capítulo III, sección 3.^a). Así, las Comisiones de sanidad habrán de atenerse también a lo dispuesto en la Ley 2003/192, reguladora de la Salud y los Servicios Sociales. Por otro lado, existen materias reguladas también por leyes especiales, que no pueden delegarse a las Comisiones. Es el caso de las funciones atribuidas a los gobiernos municipal y provincial por la Ley de Defensa Civil 1994/1720.

Corresponde a estas entidades, según la sección 9 del capítulo III, la toma de las decisiones en sus campos respectivos. Establecen objetivos y directrices para las actividades, deciden qué comisiones debe haber y cómo deben ser su organización y actividad. Además, tienen atribuida potestad presupuestaria y tributaria, y otras cuestiones relevantes como la determinación de las cuantías de las tasas municipales.

No obstante la regulación por la Constitución y por la Ley de Administración Local de las competencias de los entes locales, se presupone que la Ayuntamientos y Diputaciones tienen atribuidas potestades normativas, sin perjuicio de que su mayor o menor rango y ámbito dependa de unos u otros entes. Lo importante es tener presente que, al efecto de respetar la autonomía local, la legislación nacional permite, en mayor o menor grado, la existencia de normativa local. Ahora bien, y aunque sea adelantar cuestiones, el gobierno local carece de competencia legislativa autónoma, puesto que esta está regulada por la Constitución. En efecto, el Capítulo VIII del Instrumento de Gobierno contiene un esquema detallado de la delegación del poder legislativo desde el Parlamento al Gobierno y a los diferentes cuerpos de la Administración. En este contexto, señala Lundin²⁹, los gobiernos locales son tratados como parte de la Administración estatal y puede serles delegado poder legislativo desde el Parlamento vía el Gobierno. No olvidemos que desde una perspectiva constitucional de Suecia, todos los poderes para aprobar normas emanan en principio del Parlamento (el Gobierno tiene algún poder normativo autónomo, pero que, sin embargo, es mínimo). De lo dicho se des-

²⁹ O. Lundin, obra ya citada, p. 633.

prende que, por supuesto, los entes locales necesitan contar con el reconocimiento de un cierto poder normativo. La organización del mismo dependerá, de forma significativa, de la estructura que cada uno de estos entes adopte.

Las asambleas municipales y provinciales son quienes designan, proporcionalmente, a los miembros de los Consejos y Comisiones, a través de los cuales se desarrolla su actividad. Dos Comisiones son obligatorias, la ejecutiva y la de gestión de crisis.

La Comisión permanente o ejecutiva, conforme a lo dispuesto en la sección 2.^a del Capítulo III de la Ley de Administración Local, es elegida por el Ayuntamiento o la Diputación correspondiente. El número mínimo de miembros (y sus sustitutos) son cinco, aunque la media oscila entre 11 y 17. Es práctica habitual que los Ayuntamientos y Diputaciones asignen a uno o varios de sus representantes electos a jornada completa, siendo el presidente de la Comisión permanente uno de ellos.

Como ha quedado expuesto, la Ley de Administración Local ha permitido una sustancial libertad de organización, respetando la existencia de la Comisión ejecutiva o permanente (*kommunstyrelsen*), que, a su vez, elige un grupo de auditores. Partiendo de estos órganos, la libertad para organizarse es, en principio, total, lo que garantiza al gobierno local la posibilidad de adaptar la organización a las condiciones locales. Las previsiones legales son cumplidas por el gobierno local a través de esta Comisión, que es responsable de todas ellas, si bien es posible asignar a la Comisión también la responsabilidad de importantes áreas de servicio público, creando un tipo de supercomisión encargada de múltiples áreas.

Las decisiones adoptadas sobre su propia organización, vinculan a las autoridades, en el sentido de que si, por ejemplo, se crea una Comisión o Consejería en materia de urbanismo, le corresponderá a ella la responsabilidad exclusiva sobre esta materia, pudiendo sólo el Consejo de gobierno alterar esta situación. Además, las decisiones de la Comisión ejecutiva son obligatorias para todos los órganos y pueden ser únicamente cambiadas y anuladas por la propia Comisión ejecutiva.

Conforme a la Sección 1.^a del Capítulo VI de la Ley de Administración Local, la Comisión permanente o ejecutiva de cada Ayuntamiento y Diputación ha de dirigir la Administración correspondiente y supervisar las actividades de las demás Comisiones, es, pues, algo así como el gobierno del correspondiente ente local. Corresponde a este gobierno local seguir atentamente las cuestiones que puedan influir en el desarrollo y economía del municipio o Diputación, así como presentar propuestas de presupuestos municipales. También puede desempeñar tareas administrativas y vigila las sociedades públicas. La mayoría de las decisiones tomadas por el Ayuntamiento o por el pleno de la Diputación deben ser previamente preparadas por la Comisión permanente, a los efectos de poder coordinar las actividades de estos entes en su totalidad.

A la vista de las posibilidades abiertas por la Ley de Administración Local, básicamente, son tres las direcciones existentes en las que se ha producido la transformación de la organización municipal:

- a) Hay municipios que han perseguido el objetivo de conservar la organización lineal en forma de una organización sectorial (*sektoriell organisation*), por medio de administraciones sectoriales y comités sindicales³⁰. Este modelo ha sido adoptado, aproximadamente, en un tercio de los municipios. A favor del mismo se arguye que es más responsable, favorece las funciones profesionales dentro de áreas específicas y proporciona seguridad jurídica. Sin embargo, se le critica por favorecer un pensamiento muy sectorial y tecnocrático, haciendo más complicado tener una visión general de la Administración municipal.
- b) Otros municipios han optado por desarrollar una organización territorial (*territoriell organisation*), en la que las Comisiones parten de la previa realización de una división del municipio correspondiente en varios distritos. En efecto, se trata de una opción que ya se permitió en la legislación sobre órganos locales de 1980. Concretamente, está prevista la posibilidad de que los Ayuntamientos tengan una organización descentralizada, con comisiones de distritos municipales, a las que corresponde la responsabilidad de cierto número de campos de actuación en una parte determinada del municipio. En la práctica es frecuente que este tipo de organización se haya combinado con una estructura sectorial³¹. Como argumentos a favor de este sistema se ha dicho que permite adoptar soluciones de conjunto y la colaboración entre distintas áreas, permitiendo, también, una mayor aproximación a los ciudadanos. No obstante, no ha cumplido con todas las expectativas que en sus inicios se esperaron de este modelo. Un dato objetivo es que en las actividades municipales se ha producido un aumento de las diferencias existentes entre las diversas partes del municipio, favoreciendo a las áreas con población de mayores recursos. En la actualidad existen unos veinte Ayuntamientos que han adoptado este sistema, entre ellos los tres municipios más grandes del país (Estocolmo, Gotemburgo y Malmö).
- c) También existe la posibilidad de adoptar la forma de organización conocida como modelo comitente-ejecutor, consistente en introducir mecanismos de mercado que abran las actividades públicas a una mayor competencia. Es el modelo de organización de orientación funcional (*funktionell orienterad organisation*). También subyace en este modelo la idea de separar más claramente los papeles desempeñados por los representantes electos (a quienes corresponde representar a los habitantes y hacer pedidos a las administraciones y los contratistas propios) y los funcionarios empleados (quienes asumen la responsabilidad de la administración corriente). Más de cuarenta municipios han

³⁰ Es el caso, por ejemplo, de Älvkarleby, que junto a la Delegación y el Consejo municipal tiene una decena de comités o consejos.

³¹ Es el caso de Uppsala, donde más de diez comisiones se encargan de las principales áreas de actividad municipal, junto con la Delegación municipal, el Consejo municipal y los comités sindicales.

introducido este modelo, total o parcialmente, durante los años noventa³².

Por lo que respecta a la organización de la Diputación Provincial, antes de la vigente Ley de Administración Local sólo estaba integrada por la delegación y el consejo de la Diputación. No obstante, en los últimos años fueron introduciéndose también comisiones, comités y delegaciones. No obstante, existen diferencias entre las estructuras orgánicas de las distintas Diputaciones suecas. Es significativo destacar que la orientación funcional ha logrado un cierto éxito en muchas Diputaciones, pero sin perder de vista que también existe una orientación territorial al dividir la provincia en distintas áreas de asistencia sanitaria, cada una con sus respectivos Consejos territoriales.

No podemos dejar de aludir, hablando de la organización de los entes locales, al personal al servicio de los mismos, puesto que, como se verá, se ha producido un cambio significativo en las últimas décadas. En efecto, con anterioridad a los años cincuenta, en gran parte de los municipios rurales existía una Administración no profesional, desempeñando los cargos electos la mayoría de las tareas administrativas. En las ciudades, al ser más compleja su gestión, sí existía un personal especializado. Frente a esta situación, los tiempos recientes han sido testigos de un importante crecimiento del personal administrativo en los entes locales. Se trata de personal bien preparado que, en la década de los ochenta y en los principales municipios, superaba en una proporción de diez a uno a los cargos políticos³³. En torno a una cuarta parte del número de empleados del país lo están en los Ayuntamientos y Diputaciones, que suelen ser los mayores empleadores de sus respectivos niveles territoriales³⁴. Entiende Lundin³⁵ que la ausencia de referencias a este colectivo en la Ley de Administración Local de 1991 ha de considerarse que está indicando que son los cargos políticos electos quienes asumen la responsabilidad de las actividades del gobierno local.

2.2. Un concepto clave: la autonomía local

Antes de adentrarnos en el estudio de las funciones que tienen atribuidas los entes que integran la Administración local, conviene que nos centremos en el análisis de la autonomía local en Suecia, tema de honda raigambre en

³² Linköping es uno de ellos. Junto a la Delegación y al Consejo municipal, tiene cinco comisiones de encargo (infancia y juventud, cultura y ocio, educación, asistencia y técnica), tres comisiones de autoridad (urbanismo, medio ambiente y asuntos sociales), un consejo de producción, consejo consultivo, comité electoral y revisión municipal.

³³ Entre 1970 y 1990 el personal de las entidades locales ha pasado de 176.000 a 435.000 en las Diputaciones y de 365.000 a 596.000 en los municipios, si bien, gran parte del personal está empleado a tiempo parcial.

³⁴ El mayor Ayuntamiento tiene alrededor de 50.000 empleados, y la Diputación más grande 45.000.

³⁵ O. Lundin, obra ya citada, pp. 627 y 628.

este país y al que nos hemos venido refiriendo desde el principio de la exposición.

La Constitución establece en su Capítulo I, artículo 1 que:

«Todo poder público en Suecia emana del pueblo. La democracia sueca se basa en la libre formación de la opinión y en el sufragio universal e igualitario, y se ejerce a través de un régimen representativo y parlamentario y de la autonomía municipal.»

Se considera que el gobierno local realza la democracia y hace más eficiente y efectiva la sociedad sueca. Así, el principio de autogobierno local, como hemos visto, está recogido en el Capítulo I, Sección 1.^a, del Instrumento de Gobierno desde 1974, dentro de los «Principios de la Constitución del Estado», y, por tanto, como una parte importante de su sistema democrático.

No podemos dejar de mencionar que Suecia ratificó tempranamente, en 1989, la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, aceptando por ella los principios fundamentales de las relaciones entre el Estado y los gobiernos de los niveles inferiores. De hecho, la mayoría de la legislación sueca ya se adaptaba a lo dispuesto en muchos preceptos de la Carta³⁶.

Sin embargo, como tendremos ocasión de analizar, el grado con el que la autonomía local está protegida legalmente puede ser cuestionable. En cualquier caso, es necesario tener en cuenta que en este país escandinavo nos encontramos con una paradoja en relación con la realización del autogobierno local: por un lado, hemos dicho que existe un reconocimiento fuerte del principio de autonomía local, tanto a nivel constitucional como legal. Pero, por otro lado, como señala el informe «Democracia local y regional en Suecia» del Congreso de Autoridades Locales y Regionales, hemos de tener presente que Suecia es un Estado unitario con una larga tradición de igualitarismo y generosas previsiones de bienestar social, desarrolladas en gran parte por las autoridades locales, si bien de una forma estandarizada y regulada por el Parlamento nacional. En efecto, son leyes especiales aprobadas por el *Riksdag* las que especifican y regulan las funciones a desarrollar por la Administración local. La cuestión que se plantea es si la promulgación de estas leyes especiales socava en la práctica la autonomía local reconocida por la Constitución y la Ley de Administración Local.

El Instrumento de Gobierno, si bien reconoce la autonomía local, es ambiguo en su regulación. En efecto, no contiene ninguna previsión especí-

³⁶ Es el caso, por ejemplo, de lo establecido en los siguientes artículos de la Carta Europea de Autonomía Local: 2 (fundamento constitucional y legal de la autonomía local, recogido en el Capítulo I, Sección 1, del Instrumento de Gobierno y en la Ley de Administración Local), 3 (regula el concepto de autonomía local, que es el mismo en el que se inspiran la Constitución y la Ley de Administración Local), 4.6 (consulta a las entidades locales antes de la adopción de los asuntos que les afecten, aspecto que constituye el espíritu del funcionamiento del sistema territorial sueco), 6 (adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las entidades locales, principio éste del que parte la regulación de la Ley de Administración Local) y 9 (derecho a contar con recursos financieros, previsto en el Instrumento de Gobierno de 1974). La anterior legislación de Administración local de 1977 ya recogía gran parte de estos principios.

fica de cuáles sean las tareas y funciones de los niveles inferiores al Estado. En el Capítulo VIII, parágrafo 5.º, se dispone que:

«Se establecerán mediante ley las normas relativas a la modificación de la división del Reino en municipios, así como a los principios de organización y formas de funcionamiento de las entidades municipales y al régimen tributario local. Se adoptarán igualmente por medio de ley los preceptos referentes a las demás competencias de los municipios y a las obligaciones de éstos.»

Se autoriza, por tanto, al Parlamento para intervenir en los asuntos de las autoridades locales, a veces, de una manera bastante detallada. Esto puede contravenir lo establecido en el art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, en virtud del cual:

«Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.»

La referencia que este artículo de la Carta hace a la Ley no debe, sin embargo, interpretarse en el sentido de que las autoridades del Estado puedan disminuir la autonomía local, utilizando para ello el mecanismo de promulgar legislación detallada.

En 1974 se elaboró por el Parlamento sueco un estudio titulado «El trabajo preparatorio provincial» (SOU 1974/84), en el que, entre otras cosas, se realizaba una enumeración de los principios que deben guiar el reparto de obligaciones dentro del sector público sueco, al objeto de su aplicación al ámbito local. Dichos principios pueden resumirse en los siguientes:

- I. Todos los ciudadanos del país han de tener garantizado un nivel mínimo en ciertas materias esenciales, como son la protección, la seguridad y el bienestar. Se considera una cuestión de interés nacional que el Estado sueco debe asumir.
- II. En segundo lugar, se destaca la importancia del que, siguiendo la terminología empleada en el ámbito de la Unión Europea, se denomina principio de subsidiariedad. Estaríamos ante un principio clave en todo Estado descentralizado, y que supone, en la medida de lo posible, acercar la Administración al ciudadano. El nivel superior de Administración sólo debiera actuar cuando no fuera posible que lo realizare otro inferior.
- III. El anterior principio, sin embargo, no impide la existencia de un nivel importante de uniformidad en todo el territorio nacional, puesto que todas aquellas cuestiones que necesiten de un tratamiento global deben ser adoptadas por el nivel central de Administración. El principio de uniformidad es básico para garantizar la unidad estatal. Este principio tiene especial aplicación en las políticas de bienestar en Suecia.

- IV. Complemento de los principios anteriores es el consistente en que aquellos asuntos que precisen de un importante conocimiento local deben ser descentralizados. Junto a lo anterior debe tenerse en cuenta que, siempre que se obtenga mayor efectividad, resulta conveniente que aquellas cuestiones que estuviesen estrechamente relacionadas entre sí sean ratificadas al mismo nivel de decisión. En definitiva se trata de que aquellas autoridades que puedan tener un mejor conocimiento de los asuntos públicos sean la que tomen las decisiones finales, y que lo hagan, además, de una forma coordinada.

En opinión de Gidlund³⁷, *«estos principios dan una cierta orientación en cuanto al punto de vista de los poderes públicos sobre la autonomía municipal»*.

Los anteriores principios se ven complementados con la delimitación de las funciones que no deben ejercerse en el ámbito de la autonomía local y que el Parlamento estableció a la luz del trabajo conocido como «Economía municipal y balance económico social» (SOU 1991/98):

- a) Aquellas actividades públicas que se caractericen por tener una conexión predeterminada con todo el país. Es el caso, por ejemplo, de la política exterior, con independencia de que pudiera otorgarse algún papel a las entidades locales, como se ha hecho en algunos países, pero siempre bajo el amparo de la Administración estatal.
- b) En la medida en que se desea garantizar un mínimo de servicio público a todos los ciudadanos, con independencia de donde residan, las políticas de redistribución corresponden al nivel central de Administración.
- c) Por último, son competencia del Gobierno estatal, las funciones relacionadas con las responsabilidades superiores relacionadas con lo que en Suecia se conoce como el necesario equilibrio en la economía social. Basándose en este punto, el Estado limitó el aumento de los impuestos municipales durante la década de los noventa.

Una de las principales críticas que se hace por la doctrina a la autonomía local en Suecia es la debilidad de su protección. En efecto, estamos ante un sistema confuso en la teoría y débil en la práctica, dice Lundin. La Constitución recoge el principio de que el autogobierno local es controlado por los representantes elegidos por los ciudadanos. Se declara en el Capítulo I, Sección 7.^a, del Instrumento de Gobierno que la competencia para tomar las decisiones pertenece a las asambleas elegidas democráticamente. Esta regla ha sido acogida en la Ley de Administración Local, quien declara único órgano competente para decidir las cuestiones fundamentales del respectivo territorio a la asamblea correspondiente.

Son conocidos los esfuerzos que han realizado las autoridades nacionales y locales suecas para aplicar los principios subyacentes en la Carta. Ahora bien, las autoridades locales mismas han llamado la atención del Congreso

³⁷ V. Gidlund, obra ya citada, p. 326.

Europeo de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, respecto a una serie de supuestos en los que dichos principios no son íntegramente respetados. Así, por ejemplo, no resulta claro si el ordenamiento jurídico sueco garantiza el cumplimiento de lo establecido en el art. 11 de la citada Carta, en virtud del cual:

«Las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.»

En efecto, no existe un tribunal especial que trate cuestiones constitucionales, y el acceso a los tribunales está sólo garantizado a los particulares. Un ente local que quiera tratar una cuestión relacionada con la autonomía local no cuenta con ninguna institución a la que acudir.

Asimismo, puede indicarse que durante los años noventa del pasado siglo se produjo una atenuación de la autonomía local en aspectos tales como:

- La orientación al mercado de la Administración municipal.
- La demanda social de una legislación sobre derechos individuales.
- La ausencia de acciones claras de protesta ante los cambios en la autonomía municipal.
- La congelación de los tipos impositivos municipales en el bienio 1991-1993. Estamos ante uno de los supuestos que más polémica suscitó en Suecia por poder ser restrictivo de la autonomía municipal. Pese a contar los entes locales con poder tributario reconocido a nivel constitucional, el *Riksdag* aprobó una Ley de igualación impositiva intermunicipal, a los efectos de equilibrar las diferentes economías locales y asegurar que todos son capaces de proporcionar un cierto nivel de servicios públicos. El problema constitucional que se planteó es que los gobiernos locales sólo tienen competencia para imponer tributos a sus ciudadanos con el propósito de mantener el sector local dentro de su territorio. El sistema de igualación tributaria es, por ello, difícil de conciliar con la regla constitucional. Sin embargo, el Tribunal Supremo sueco ha considerado en el *caso NJA de 1998* que este sistema tributario es constitucionalmente aceptable.
- A todo lo anterior añade Lundin³⁸ cómo el control por los tribunales administrativos de las normas y actuaciones de los gobiernos locales supone un control indirecto del Estado sobre éstos.

Los últimos años también han sido testigos de la imposición de nuevas restricciones económicas introducidas como resultado del cambio de la escena financiera internacional, en la que el Gobierno central está obligado a aplicar una estricta política fiscal. Ello tiene como consecuencia que se tenga que realizar un estrecho control sobre las finanzas públicas (y en con-

³⁸ O. Lundin, obra antes citada, p. 627.

secuencia, sobre las políticas públicas) de todos los niveles de gobierno. En este contexto, el informe emitido por la Comisión sobre responsabilidades del sector público (nombrada por el Gobierno central para examinar la división de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno) destacó la tendencia creciente a la mayor centralización y regulación. Así, la mayoría de los proyectos del Gobierno que entre 1993 y 2003 clarificaron la responsabilidad de las diferentes partes de la Administración pública, en general, llevaban aparejada una reducción de la libertad de los municipios y Diputaciones. Serían vías de control del Gobierno central sobre los entes locales, por ejemplo:

- El establecimiento y determinación de la cuantía de las subvenciones generales concedidas por el Gobierno central.
- La publicación por el Estado de las previsiones que han de cumplir las Administraciones locales para equilibrar sus presupuestos.
- La utilización de mecanismos de coordinación financiera, por los cuales Estado y entes locales comparten un presupuesto común.
- A través de planes de acción nacionales, que suelen prever subvenciones específicas para su puesta en práctica, etc.

En definitiva, no cabe duda de que estas prácticas son extremadamente importantes para el desarrollo de la democracia local y regional en Suecia.

En cualquier caso, lo cierto es que una vez adquirida conciencia de las presuntas vulneraciones de la autonomía local se ha tratado por las autoridades de ponerle remedio. Prueba de lo dicho fue el experimento de las comunas o municipios libres, cuyas conclusiones dirigidas a garantizar mayor libertad local fueron incorporadas a la Ley de Administración Local de 1991.

2.3. Democracia local: sistema electoral

Conforme al artículo 1 del Capítulo I del Instrumento de Gobierno de 1974, *«todo poder público en Suecia emana del pueblo»*. El autogobierno municipal junto con el juego parlamentario constituyen las unidades básicas de la democracia sueca.

El actual sistema democrático sueco comenzó a configurarse a finales del siglo XIX y principios del XX. Si bien se considera posible encontrar las raíces de los modernos partidos políticos suecos siglos atrás, lo cierto es que éstos han comenzado a ejercer una fuerte influencia en la vida política local recientemente. Desde los primeros momentos se optó por un sistema proporcional y no existieron listas elaboradas por los partidos hasta la década de 1930, en línea con lo que ocurría con otros países europeos. La interferencia de los partidos políticos en la vida local alcanza su cima en los años setenta. Suele estimarse que ello contribuyó a aumentar la participación popular en

las elecciones, pero también contribuyó a «contaminar la administración local con la política nacional»³⁹.

Hasta 1970, las elecciones locales eran cada cuatro años y se celebraban separadas de las elecciones nacionales. La reforma constitucional operada en esa década previó que las elecciones al Parlamento y las de los niveles locales se celebraran el mismo día.

El derecho de sufragio activo se reconoce hoy, en las elecciones locales, a todo ciudadano sueco empadronado en un municipio y en la zona jurisdiccional de una Diputación que tenga dieciocho años de edad el día de las elecciones. También los ciudadanos de otros países de la Unión Europea o de Islandia y Noruega pueden ejercer el derecho a votar. Respecto a otros ciudadanos no incluidos en los supuestos anteriores, podrán votar si han estado empadronados en Suecia un mínimo de tres años consecutivos antes de las elecciones. El sufragio pasivo a la Diputación y al Ayuntamiento se reconoce a toda persona que cumpla los requisitos para tener derecho a votar.

La Ley de Administración Local de 1991 regula en el Capítulo IV el sistema electoral, estableciendo un marco amplio para la actividad local, que tiene como principal finalidad reforzar la autodeterminación local. Se ha tratado de impulsar la posibilidad de los ciudadanos municipales de influir en la toma de decisiones, teniendo en este campo los partidos políticos locales especial importancia. Los partidos que han obtenido representación tienen derecho a que se les concedan una serie de subvenciones por los Ayuntamientos y Diputaciones correspondientes.

Se caracteriza la Administración local sueca porque, en general, se puede hablar del carácter profano o no profesional de los representantes electos, idea esta que tiene su origen en los Decretos de 1862. En la actualidad existen unos 66.500 cargos representativos en los Ayuntamientos y 7.100 en las Diputaciones.

Desde 1977 está prevista la posibilidad de que se celebren *referendos locales*, siempre con carácter consultivo. Se trata de un mecanismo de democracia directa, para fomentar la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Un 5 por 100 de los electores de un municipio o Diputación Provincial pueden solicitar al Ayuntamiento o al Pleno de la Diputación la celebración de un referéndum sobre una cuestión concreta. La decisión final sobre su celebración la tomará el órgano al que se le haya solicitado su convocatoria.

No podemos olvidarnos en este epígrafe de hacer una referencia a la necesidad de respeto de las instituciones democráticas en el proceso de construcción regional en el que, como hemos analizado, está inmersa Suecia. Son varios los autores que han notado la existencia de carencias democráticas en algunas regiones, lo cual plantea un auténtico problema político. Las políticas regionales, entendidas como un ámbito específico dentro del nuevo proceso de gobernanza, crean problemas de legitimidad democrática. Es muy distin-

³⁹ «Strengthening regional and local democracy in the European Union», vol. II, CoR Studies E-1/2004, Bruselas, febrero de 2004, p. 461.

ta la regionalización de las tradicionales descentralización y autonomía local. En efecto, los municipios, como componentes básicos del Estado de bienestar, han desarrollado tradiciones políticas, procesos y estructuras que se caracterizan por la existencia de procesos internos públicos de toma de decisiones. Los temas relacionados con la implantación de políticas de bienestar son predominantemente discutidos en términos ideológicos tradicionales entre representantes de partidos políticos. La diferencia de condiciones entre las políticas locales y regionales hace la discusión sobre la adecuada estructura institucional en el nivel regional algo difusa. Por otra parte, la identificación regional parece ser bastante baja entre las ciudades, incluso existiendo fuertes intereses regionales funcionales. Esto podrían ser buenos argumentos para la adopción del principio federal con representación indirecta, como en Kalmar. Por otro lado, si las Diputaciones Provinciales afectadas por el proceso regional, con sus importantes funciones en temas de bienestar en salud y cuidados médicos, están integradas en las nuevas estructuras regionales, hay buenas razones para el mantenimiento de asambleas elegidas democráticamente, como ocurre en Escania. En cualquier caso, el problema que existe es que la existencia de un auténtico sentimiento regional entre los ciudadanos es débil, el nivel regional como tal está poco bien definido. La existencia de embriones de sentimiento de regiones en Suecia está principalmente anclado en el nivel local y no en el provincial.

III. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES

3.1. El punto de partida: el Estado del bienestar

Antes de adentrarnos en el estudio de las funciones asumidas por los municipios y provincias en Suecia, conviene que nos detengamos brevemente en el análisis de un concepto que tiene gran importancia en este país y que está estrechamente relacionado con la expansión municipal del siglo xx: el Estado de bienestar⁴⁰. No se trata de un término acuñado por el pensamiento sueco, pero sí es este país escandinavo el que ha alcanzado un mayor grado de desarrollo práctico del mismo. De hecho, el artículo 2, párrafo segundo, del Capítulo I (Principios de la Constitución del Estado) del Instrumento de Gobierno, dispone que:

⁴⁰ Como antecedentes remotos del Estado de bienestar suelen ser citados la legislación de pobres inglesa de 1601; el sistema de Speenhamland que se puso en marcha en 1795 también en Gran Bretaña; la legislación fabril británica de la primera mitad del siglo xix es ya un antecedente más claro; los talleres nacionales surgidos en París a raíz de la revolución de 1848; la política desarrollista y la legislación sobre trabajadores de Napoleón III; los planteamientos de Lassalle y Marx; la legislación social de Bismarck; la doctrina social de la Iglesia católica (encíclica *Rerum Novarum* de 1891), etc., pero será la teoría de Keynes el punto de partida real de lo que conocemos como estado de bienestar, siendo todo lo anterior precedentes de este concepto. Para mayor detalle, ver artículo de R. García Cotarelo, «Origen y desarrollo del Estado del Bienestar», en *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, noviembre de 1987, pp. 5 y ss.

«El bienestar personal, económico y cultural de los individuos deberá constituir el objetivo primordial de las actividades públicas. Corresponderá, especialmente a la autoridad pública, asegurar el derecho al trabajo, a la vivienda y a la instrucción y actuar a favor de la previsión y de la seguridad social y de un marco favorable de vida.»

El Estado de bienestar es un concepto muy vinculado al pensamiento keynesiano y a la «ruptura del techo de la intervención pública en la economía»⁴¹. Partamos de un concepto de Estado de bienestar entendido como conjunto de actuaciones públicas tendentes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia⁴². Mishra⁴³ señala que los rasgos para identificar la existencia del Estado de bienestar en un territorio se concretan en los siguientes:

- Lucha contra el desempleo
- Provisión universal pública de determinados servicios sociales.
- Garantía de un nivel de vida mínimo para todos los ciudadanos.

Paradigma de la implantación del Estado de bienestar será Suecia. Para Esping-Andersen⁴⁴, el caso sueco es el mejor ejemplo de modelo socialdemócrata en términos de Estado de bienestar, en la medida en que en él se ha alcanzado el más elevado grado de bienestar e igualdad colectivos. A los efectos del presente trabajo, es importante destacar la importancia que tuvo el hecho de que los municipios obtuvieran pronto un papel clave en la política de mercado laboral.

El punto de partida del Estado de bienestar sueco se encuentra en el histórico pacto de *Saltsjobaden* de 1938. Se trataba de un acuerdo entre los sindicatos y la patronal, o lo que es lo mismo, un pacto entre el trabajo y el capital, y que afectaba al Gobierno en la medida en que a él le correspondería poner en práctica la parte que le afectaba. Básicamente, dice Arnaud⁴⁵, el citado pacto se concretaba en los siguientes acuerdos:

- Aceptación de la empresa privada como medio esencial de producción.
- La empresa privada ha de producir beneficios.
- El Estado (en sus distintos niveles) ha de contribuir a la regulación de las actividades económicas.
- El Estado puede registrar déficit en períodos de recesión, que serán compensados con los excedentes de ingresos que se obtienen en los períodos de prosperidad.

⁴¹ Huerta Carbonell, en el prólogo al libro *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, de Ramón Muñoz de Bustillo y otros, Alianza Editorial, Madrid, 1989.

⁴² Muñoz de Bustillo, *ibidem*, p. 12.

⁴³ R. Mishra, *The Welfare State in crisis*, Harvester Press, 1984.

⁴⁴ Esping-Andersen, *Welfare states in transition*, SAGE, 1998.

La expansión del Estado de bienestar sueco se logró rápidamente tras la Segunda Guerra Mundial. En opinión de Olsson ⁴⁶, los pasos que se han seguido en la consecución de lo que él denomina una «política social universal» se concretan en los siguientes:

- a) Tras la guerra, lo primero que se estableció fueron programas de vivienda y de empleo; pensiones básicas; asistencia a menores y el subsidio por incapacidad laboral.
- b) En la década de los cincuenta se introdujeron las pensiones complementarias, determinadas según niveles de rentas salariales.
- c) Los años sesenta supusieron la expansión de los servicios públicos de sanidad y educación.
- d) Desde los años setenta se procedió a ampliar los derechos a prestaciones y a mejorar el nivel de los mismos.

Todo lo anterior fue posible gracias a que las organizaciones empresariales suecas estaban centralizadas y fueron capaces de llegar a acuerdos sociales con unos sindicatos fuertes, centralizados y con amplio apoyo. Pero no menos importante fue el hecho de que los municipios se convirtieron en las estructuras más importantes para la puesta en práctica de la política estatal social y educativa, y no tardaron en responsabilizarse de la planificación urbana y de la construcción de viviendas para alojar a la gente que emigraba de las áreas rurales. Pierson ⁴⁷ habla de Suecia como «claro exponente de Estado de bienestar derivado del poder sindical de la clase obrera». Pero a lo anterior hay que añadir la existencia de una estrecha relación entre el poder sindical y los gobiernos socialdemócratas. Como destaca Tilton ⁴⁸, la socialdemocracia sueca ha estado y está a favor del mercado, pero teniendo que existir un cierto control sobre el mismo. Entre los principios inspiradores de este Estado de bienestar encontramos la idea de Olof Palme de «democracia integral» y el *folkhemmet* o el Estado como el hogar del pueblo, del que hablara Hanson. El Estado, los municipios y las Diputaciones Provinciales sobresalen como grandes productores de servicios y normas, con la función de servir al bienestar de los ciudadanos. Un elemento clave en la configuración sueca de este modelo de Estado es que se considera que tanto la financiación como la producción del bienestar han de realizarse bajo la dirección pública.

A partir de la crisis de los años setenta se empezó a hablar en Suecia, como en otros países, de la crisis del Estado de bienestar. Tras diferentes reformas efectuadas a partir de entonces puede, no obstante, decirse siguiendo a Lindbom ⁴⁹, que Suecia, a principios del siglo XXI, sigue siendo un Estado de bienestar de trayectoria socialdemócrata, si bien es importante tener en cuen-

⁴⁵ J. Arnaud, *El socialismo sueco. Una sociedad mixta*, Península, Barcelona, 1974, pp. 22 y ss.

⁴⁶ S. E. Olsson, *Social policy and welfare state in Sweden*, Lund, Arkiv, 1990.

⁴⁷ P. Pierson, *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press, 1994.

⁴⁸ T. Tilton, *The political theory of the Swedish Social Democracy*, Clarendon, 1990.

⁴⁹ A. Lindbom, «Dismantling the Social Democratic Welfare Model?», en *Scandinavian Political Studies*, núm. 24-3, 2001.

ta que, como dice Sánchez de Dios⁵⁰, al realizar un estudio comparativo, «*el esquema consensual desde el que se ha montado el Estado de bienestar sueco hace que las reformas sean complicadas, ya que goza de un gran apoyo y legitimidad, resultado de la adaptación de expectativas de la población*». En cualquier caso, como resalta Milner⁵¹, Suecia no representa el único modelo de Estado de bienestar, pero es una expresión real de los principios básicos que subyacen en ese ideal.

3.2. Funciones

Dejando de lado el estudio de las funciones del nivel estatal de la Administración, que en términos generales son las mismas que en otros países, nos centraremos en el análisis de las funciones de los entes locales.

El gobierno civil o provincial tiene como misión coordinar y velar por los distintos intereses dentro de la provincia correspondiente. Asimismo, presta servicios, actúa como instancia de apelación y supervisa ciertos ámbitos, además de velar por el cumplimiento en la provincia de los objetivos nacionales planteados por el Gobierno. Las principales funciones del gobierno civil de cada provincia son los servicios de emergencia y protección civil, la conservación del medio ambiente, el desarrollo regional, las actividades cinegéticas, la planificación social, las comunicaciones, la igualdad de oportunidades, la promoción cultural y la atención social. Además, en las regiones del norte de Suecia, el gobierno civil tiene atribuida la gestión de los asuntos relacionados con la cría del reno y la preservación de las zonas montañosas.

Descendiendo ya al nivel estrictamente local, hemos de partir del hecho de que los entes locales tienen reconocidas unas competencias relativamente amplias y generales, con el fin siempre de satisfacer los intereses y proporcionar los servicios requeridos por los miembros de su comunidad. Así, el Capítulo II, Sección 1.^a, de la Ley de 1991 establece, con carácter general y sin perjuicio de lo establecido en disposiciones específicas, que:

«Los municipios y diputaciones provinciales deben atender por sí mismos a los asuntos de interés general que estén conectados con el área del municipio o diputación o con sus ciudadanos y que no deban ser prestados exclusivamente por el Estado, por otro municipio o diputación provincial o por cualquier otro sujeto.»

Podemos decir que, en términos generales, las funciones que tienen atribuidos municipios y Diputaciones Provinciales pueden clasificarse en dos grupos:

⁵⁰ M. Sánchez de Dios, «Estudio comparado de *path dependence* del estado de bienestar en los casos de USA, Suecia y España», *Revista de Estudios Políticos*, 124 (nueva época), abril-junio de 2004, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

⁵¹ H. Milner, *Sweden: social democracy in practice*, Oxford University Press, 1989, p. 213.

- a) Por un lado, aquellas que la Ley de Administración Local de 1991 considera que entran en el marco de competencia general de Ayuntamientos y Diputaciones.
- b) Por otro lado, estarían aquellas competencias que encuentran su base en leyes especiales.

El punto de partida para la atribución de tareas bien a los municipios, bien a las provincias ha venido siendo el principio de que las que requieren una gran base demográfica deben corresponder a las Diputaciones (como sería el caso, por ejemplo, de la asistencia médico-sanitaria).

La Ley de Administración Local parte del hecho de que los Ayuntamientos y las Diputaciones deben hacerse cargo de los asuntos de interés general relacionados con sus respectivas zonas jurisdiccionales que no sean competencia de ninguna otra entidad. Sería el caso, entre otras, de las políticas de vivienda, redes viarias, aguas, etc. En cuanto a las tareas de regulación especial, en muchas ocasiones obligatorias para los Ayuntamientos, se encuentran la educación, los servicios sociales, la asistencia a los mayores y discapacitados, la ordenación del territorio, algunos aspectos medioambientales y de salvamento. Por su lado, las Diputaciones tienen encomendadas, entre otras, las funciones de asistencia médico-sanitaria y odontológica.

En cualquier caso, a la hora de asignar funciones a los entes locales es esencial tener presente el llamado *principio de financiación*. En virtud del mismo, no se deben asignar nuevas tareas a Diputaciones y Ayuntamientos, si no pueden costear las mismas sin subir los impuestos. Si el Gobierno central, por ley, impone nuevas tareas a las autoridades locales, debe proveerles con fondos iniciales para su realización, si bien no existe la obligación para el nivel central de continuar con la financiación en los años sucesivos. En el caso de que el Gobierno o el Parlamento Nacional adopten alguna decisión sobre aspectos que impliquen que los Ayuntamientos puedan ofrecer servicios por un coste más bajo, verán reducidas también las subvenciones estatales que reciben, en la medida correspondiente.

Competencias de los Ayuntamientos

La educación ⁵² es, sin duda, una de las principales tareas que desempeñan los municipios ⁵³. En la práctica, prácticamente toda la educación infrauniversitaria es gestionada por los municipios. Concretamente, los Ayuntamientos asumen la responsabilidad en las siguientes cuestiones:

- Las clases para párvulos de seis años.

⁵² El Capítulo II del Instrumento de Gobierno, titulado «Libertades y derechos fundamentales», dispone en el artículo 21 que «a todos los niños cubiertos por la escolaridad obligatoria se les garantizará una educación básica en un colegio público. Corresponderá al Estado ocuparse de que existan estudios superiores».

⁵³ En el curso 2003-2004, el sistema escolar municipal comprendía 1.784.350 alumnos.

- La educación general básica obligatoria desde los siete hasta los dieciséis años de edad.
- El bachillerato, que según datos estadísticos, es cursado por un 90 por 100 de los adolescentes.
- La educación para adultos y la enseñanza de sueco para inmigrantes.
- La enseñanza especial para niños y jóvenes, así como para adultos disminuidos psíquicos.

Existe también la posibilidad de que la educación sea impartida por escuelas libres⁵⁴, si bien han de ser aprobadas por el Estado y reciben subvenciones a cargo de los Ayuntamientos.

Corresponden también a este nivel de la Administración local las actividades preescolares, funciones que han crecido de forma considerable en los últimos cuarenta años. Concretamente, corresponde a los Ayuntamientos la obligación de garantizar a todos los niños a partir de su primer año de vida, si los padres realizan una actividad remunerada o estudian, o si el niño tiene una necesidad especial de apoyo, la realización de las citadas actividades preescolares bien en guarderías, bien mediante la custodia en hogares particulares, bien en centros preescolares en régimen abierto. A los niños en edad escolar los Ayuntamientos tienen que ofrecerles asistencia en centros de actividades extraescolares o custodia en hogares particulares⁵⁵. En los últimos años han proliferado centros de asistencia infantil en régimen privado, pero con apoyo municipal.

Todos los habitantes del municipio que lo precisen pueden solicitar la actividad social de los Ayuntamientos. Conforme a la Ley de Servicios Sociales, corresponde a este nivel de la Administración local la obligación de prestar apoyo y servicios en los ámbitos delimitados por esta norma. Básicamente, se encomienda a los Ayuntamientos la protección de los grupos desprotegidos, la cual consta de:

- Concesión de subsidios sociales o apoyos al sustento.
- Adopción de medidas preventivas y trabajos de estudio y tratamiento de orientación individual para niños, jóvenes y distintos tipos de adicción.
- Otros tipos de apoyo, tales como el asesoramiento familiar y la fijación de la paternidad.

Muy importante en la tarea que desempeñan los municipios en relación con las personas con discapacidad funcional o psíquica⁵⁶, para tratar de lograr que puedan realizar una vida lo más normal posible. Para ello, se les ha de facilitar una ocupación y una modalidad de vivienda adaptada a su necesidad.

⁵⁴ Durante el curso escolar 2001-2002 había 488 escuelas libres de educación primaria y 149 colegios de bachillerato del mismo régimen.

⁵⁵ Los datos de 2002 muestran que en esa fecha había 729.640 niños de entre 1 y 12 años inscritos en guarderías, hogares de custodia particulares y centros de actividades extraescolares.

⁵⁶ Se calcula que son más de 51.500 personas las que se benefician de estas prestaciones municipales.

Según la Ley propia de este sector, la mayoría de las funciones de este campo están atribuidas a los Ayuntamientos, mientras que algunas se atribuyen también a las Diputaciones Provinciales.

La asistencia a personas mayores también es tarea municipal y tiene como objetivo general tratar de facilitar que aquellas de estas personas que lo deseen puedan vivir solas en condiciones seguras. A tal fin, se ha establecido un servicio domiciliario, actividades de día y otros servicios sociales, además de la previsión de viviendas adaptadas. A lo anterior ha de añadirse la obligación de los Ayuntamientos de establecer un buen sistema de asistencia médico-sanitaria.

Los municipios asumen también la política de ordenación local del territorio y de la concesión de licencias relacionadas con la construcción; la protección contra incendios y las operaciones de salvamento en caso de accidentes; la defensa civil y la planificación para los estados de alerta. Significación especial tiene la actividad de los Ayuntamientos en relación con la protección del medio ambiente en su territorio, en el marco de la Agenda 21 ⁵⁷.

Los Ayuntamientos tienen previstas diversas formas de apoyo a la industria y el comercio locales, si bien no está permitido que subvencionen directamente a empresas aisladas.

Para finalizar la exposición de las actividades de los Ayuntamientos, no podemos olvidarnos de la obligación que tienen de prestar las infraestructuras necesarias para el municipio (instalaciones de abastecimiento de aguas y alcantarillado, recogida de residuos, suministro de energía, cuidado de jardines...) y su apoyo a las actividades culturales y de recreo. Respecto de esto último pueden destacarse los siguientes datos: los municipios son los propietarios de casi la mitad de los treinta mil instalaciones deportivas existentes en el territorio sueco, sin perder de vista que, respecto del resto, son muchas las instalaciones privadas que reciben ayudas municipales; municipales son unas 1.500 bibliotecas, un centenar de museos y unos 1.350 centros de ocio.

Competencias de las Diputaciones Provinciales

Como ya se dijo, el papel de las Diputaciones es en cierto modo residual, respecto a los niveles estatal y municipal. Esto queda puesto de manifiesto claramente en las funciones que le han sido atribuidas a la provincia.

La principal tarea de las Diputaciones es la asistencia médico-sanitaria. Prácticamente todos los hospitales de Suecia son gestionados por ellas ⁵⁸, de forma directa en la mayoría de los casos.

⁵⁷ Conforme a la Agenda 21, tratada en la Conferencia de la ONU celebrada en Río de Janeiro en 1992, los Ayuntamientos trabajan para adaptar las actividades municipales desde la perspectiva medioambiental y para actuar como impulsores de la transformación de la sociedad en aras a conseguir una utilización ecológicamente sostenible de los recursos naturales renovables del municipio.

⁵⁸ Se exceptúan un pequeño número de hospitales privados.

Asimismo, las Diputaciones gestionan cierto número de universidades públicas y responden de parte de la enseñanza secundaria en los sectores asistenciales y de agricultura, silvicultura y horticultura.

A nivel provincial, las Diputaciones apoyan las actividades culturales y trabajan también para lograr el crecimiento y desarrollo de su territorio, dando, entre otras cosas, ayudas a la industria y el comercio.

Por último, no podemos olvidarnos de la responsabilidad conjunta de Diputaciones y Ayuntamientos en los transportes públicos locales y provinciales, que es frecuente que se gestionen por compañías de propiedad común. Se trata de un supuesto de cooperación entre ambos niveles territoriales, lo que da pie a que analicemos este punto en el siguiente apartado.

Un dato significativo a tener en cuenta en relación con la prestación de servicios por las entidades locales es que desde mediados de la década de 1980 se han creado en la mayoría de los municipios y en todas las Diputaciones Provinciales unidades de evaluación de las políticas por ellos desarrolladas.

IV. FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

La importancia de la financiación de los entes locales se pone de manifiesto si, por ejemplo, tomamos en consideración los datos del año 2001: el gasto total del Gobierno central en dicho año ascendió a 79 billones de euros, el de los municipios a 46,5 billones de euros y el de las Diputaciones Provinciales a 19,3 billones de euros. Así pues, tomados conjuntamente, los municipios y Diputaciones controlan casi la misma cantidad de gasto que el Gobierno central, lo que es clara muestra de su importancia en el sistema político y administrativo sueco⁵⁹. La pregunta que surge a continuación es: ¿de dónde obtienen sus ingresos los entes locales?

Conforme al Capítulo I, Sección 7.^a, párrafo 2.º, del Instrumento de Gobierno sueco, desarrollado por el Capítulo VIII de la Ley de Administración Local, se establece que:

«Los municipios y las diputaciones provinciales podrán establecer impuestos para el ejercicio de sus atribuciones.»

No obstante, no podemos perder de vista que el artículo 4 del Capítulo I del Instrumento de Gobierno también establece que el Parlamento (*Riksdag*) establece impuestos, lo que, como veremos, puede afectar a la autonomía local.

Las entidades locales obtienen sus ingresos por cinco vías:

- Impuesto municipal sobre la renta: representan el 67 por 100 del total del presupuesto municipal y el 69 por 100 del de las Diputaciones

⁵⁹ Datos obtenidos del informe ya citado, «Local and regional democracy in Sweden», del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa.

Provinciales, siendo por ello su principal fuente de ingresos. Es una manifestación de la autonomía local, si bien limitada, en la medida en que los Ayuntamientos y las Diputaciones sólo tienen reconocido el derecho a fijar sus propios tipos impositivos. Así, en el año 2005, el tipo impositivo medio fue del 31,56 por 100 (con un 20,84 para los Ayuntamientos y un 10,76 para las Diputaciones)⁶⁰. Hay que destacar que en la última década las diferencias en los tipos de los distintos Ayuntamientos han disminuido.

Es de gran interés para el Estado controlar la presión fiscal total en la sociedad, aunque, como muchos han sostenido, esto puede entrar en conflicto con la garantía constitucional de autonomía local. Entre 1991 y 1994, el Parlamento adoptó la decisión de congelar el nivel de los tipos impositivos locales. En los dos años siguientes, dichas restricciones fueron abolidas, lo que conllevó una casi automática subida de los tipos. En los años 1997 y 1998, para controlar las citadas subidas, se estableció que aquellos Ayuntamientos y Diputaciones que subieran los impuestos en comparación con el nivel de 1996 perderían en subvenciones estatales el equivalente a la mitad de lo que hubiera supuesto la subida fiscal. A partir del año 2000 se han suprimido las restricciones relativas al nivel de cobro de impuestos, siendo 2003 el año en que se hizo la mayor subida de impuestos municipales en los últimos veinticinco años (un 0,65 por 100).

- Redistribución de impuestos. El sistema de nivelación o de igualación existente en Suecia se basa en el principio básico de que todos los Ayuntamientos y Diputaciones han de poder ofrecer a sus habitantes *«un mínimo estándar a un mismo precio»*, y ello a pesar de las distintas condiciones estructurales que se puedan dar bien en la base impositiva, bien en la estructura geográfica y demográfica. Los niveles de tipos impositivos han de reflejar las diferencias en el grado de ambición, eficacia y nivel de gasto. La conocida como nivelación de ingresos supone que el Estado garantiza a todos los Ayuntamientos y Diputaciones un 115 y un 110 por 100, respectivamente, del poder impositivo medio. Los Ayuntamientos y Diputaciones que quedaran por debajo del nivel garantizado reciben un suplemento de poder impositivo. Por el contrario, los Ayuntamientos y Diputaciones que queden por encima del citado nivel han de pagar una cuota que les bajará dicho nivel. Hay quien ha querido ver en este sistema una posible vulneración del principio de autonomía local, en la medida en que, si el poder tributario se reconoce a estos entes para financiar sus actividades, no sería correcto que se recaudaran impuestos también para pagar las tareas asumidas por otros entes locales. Pero lo cierto es que la Carta Europea de Autonomía Local, en su artículo 9.5 dispone que *«la protección de las entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción*

⁶⁰ El tipo más alto fue del 34,24 por 100 y el más bajo del 28,90 por 100.

de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad de opción de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia». Es por ello que si bien la discrecionalidad de las autoridades locales no disminuirá en su propio ámbito de competencia, el Estado tiene que asumir un papel relevante en este campo de la nivelación. Así, el Estado sueco, para costear gran parte de esta financiación, acude a la subvención estatal general. Es importante no perder de vista que la nivelación de gastos ha de compensar las diferencias estructurales de necesidades y gastos. Lo anterior supone que los entes locales con condiciones desfavorables reciben subvención estatal, siendo la suma de estas subvenciones igual a las cuotas cobradas a los entes locales que no las reciben. Son las condiciones del país las que determinan que se considera favorable o desfavorable. Desde el 1 de enero de 2005 se han introducido cambios significativos en el sistema de igualación, pero manteniéndose sus finalidades ⁶¹.

- Subvenciones estatales. Han sufrido en los últimos tiempos una importante reforma, que, en términos generales, han supuesto la sustitución de las subvenciones con fines especiales por la entrega de una subvención general. Con ello trata de adecuarse la normativa sueca a lo establecido en el artículo 9.7 de la Carta Europea de Autonomía Local, en virtud del cual, *«en la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia»*.
- Tasas por servicios realizados, que alcanzarán su importe máximo que permita a los municipios cubrir gastos sin ningún tipo de beneficios. Su papel es doble: por un lado, costear la actividad y, por otro, controlar la demanda de los servicios de que se trate. En los últimos años ha decrecido la importancia en la economía municipal de estas tasas ⁶², puesto que diversas decisiones estatales han impuesto restricciones a la cuantía de lo que los Ayuntamientos pueden cobrar como tasas en determinadas actividades (asistencia a mayores, centros preescolares).
- Deuda pública. En 2003, los gastos de Diputaciones y Ayuntamientos ascendieron al 20.1 por 100 del PIB. Para el período 2004-2006, las autoridades económicas suecas han estimado que el consumo de estos entes locales crezca en más de medio punto porcentual al año.

⁶¹ Para más información, ver el informe ya citado «Local and regional democracy in Sweden».

⁶² En 1997 las tasas suponían el 9 por 100 de los ingresos municipales, mientras que en 2003 son sólo el 7 por 100.

V. COOPERACIÓN ENTRE LOS DIVERSOS NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN (ESTADO, AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES)

Las competencias de cada uno de los niveles territoriales no son compartimentos estancos. Existen sectores que pertenecen claramente a un nivel territorial, pero son muchos los ámbitos en los que los límites son difusos. En cualquier caso, es un principio básico de cualquier Administración moderna que todos los niveles mantengan relaciones de coordinación y/o cooperación entre sí, tanto en aquellos sectores en los que la delimitación competencial sea clara como en los que presenten mayores dificultades.

5.1. Relaciones Estado-órganos de la Administración local

En términos generales, las relaciones entre el Estado, de un lado, y los entes locales, de otro, se caracterizan por una colaboración continua en una serie de materias. Partiendo del hecho de que la distribución de funciones entre los tres niveles de organización territorial es cambiante, se ha considerado necesario establecer una serie de mecanismos de coordinación. Corresponde al Estado, por medio de los poderes ejecutivo y legislativo, fijar el marco de las distintas actividades públicas. Todo ello sin perjudicar el amplio margen de libertad que se garantiza a Diputaciones y Ayuntamientos para establecer y dirigir sus actividades.

Un primer mecanismo del Estado para dirigir y controlar a los órganos de la Administración local lo encontramos en su capacidad para dictar leyes, ordenanzas y directrices, así como a través de la vigilancia que las autoridades estatales ejercen sobre dichos órganos.

Existe un Comité de responsabilidades que tiene encomendada la revisión de la estructura y la distribución de tareas en la organización social. Este Comité presentó en la primavera de 2004 un informe, que se remitió a varias instancias para conocer su opinión. En junio de 2004, el Comité recibió nuevas directrices, para, entre otras cosas, presentar propuestas sobre qué tareas deben ser responsabilidad de los órganos de Administración local. Además, el Comité deberá proponer una organización general de la sociedad, así como los principios que rijan la relación entre el Estado y los entes locales.

Otro mecanismo de control del Estado sobre los entes locales se ejerce por la vía de los tribunales contencioso-administrativos, a quienes corresponde velar por la legalidad de las resoluciones adoptadas por los entes locales.

5.2. Relaciones entre los entes locales

Existe una creciente necesidad en Suecia de cooperación entre las Diputaciones y los Ayuntamientos. Generalmente, las formas de colaboración se suelen determinar en un convenio. Para los casos en los que se considere con-

veniente una cooperación más profunda y organizada, la legislación sueca prevé la posibilidad de crear una asociación de órganos de administración local. En dicho marco pueden cooperar una o varias Diputaciones con uno o más Ayuntamientos. Incluso está previsto que las asociaciones de este tipo puedan hacerse cargo del ejercicio de funciones de autoridad. En julio de 2004 existían 84 asociaciones de este tipo.

Otra modalidad de cooperación consiste en la creación de una Comisión conjunta para gestionar determinada cuestión. Pueden participar en ella dos o más Ayuntamientos o Diputaciones. En 2004 se estimaba que había en funcionamiento 22 de estas Comisiones. En 2003 fue promulgada la Ley (2003/192) sobre Comisiones Conjuntas en el Campo Asistencial, que ha aumentado la posibilidad de crear comisiones de este tipo. Además, se ha abierto a ambos tipos de entes locales la posibilidad de cooperar con las Oficinas de Empleo y las Cajas de la Seguridad Social en el campo de la rehabilitación mediante la coordinación económica.

Existe también la posibilidad de que los entes locales creen sociedades anónimas o fundaciones comunes, si bien en estos casos, salvo que una ley lo prevea, no pueden ejercer autoridad. En los municipios y provincias existen alrededor de 1.600 sociedades y fundaciones de este tipo, la mayoría de ellas íntegramente propiedad de Ayuntamientos y Diputaciones. Las empresas municipales se rigen, salvo excepciones, por el mismo régimen que las privadas. No obstante, es importante destacar que, a diferencia de aquéllas y salvo excepciones, en éstas rige el principio constitucional de publicidad, lo que implica que el público en general puede examinar la documentación de estas empresas.

Tanto Ayuntamientos como municipios se han organizado desde hace largo tiempo en asociaciones. Por un lado, los municipios fundaron la Federación de Municipios de Suecia (*Svenska kommunförbundet*), cuyo primer objetivo era salvaguardar los intereses municipales, fomentar la cooperación y prestarles servicio. Por otro lado, la Federación sueca de Diputaciones Provinciales (*Landstingsförbundet*) se creó con la idea de reforzar la vitalidad y el bienestar provincial, así como la autonomía a su nivel jurisdiccional.

En mayo de 2003, los congresos de ambas organizaciones acordaron crear una nueva Federación que aunara a todos los niveles inferiores al Estado (Ayuntamientos, Diputaciones y Regiones), y que tomó el nombre de Ayuntamientos y Diputaciones de Suecia (*Sveriges kommuner och Landsting*). Si bien las primitivas federaciones seguirán existiendo hasta 2007, desde el 1 de enero de 2005 esta nueva Federación tiene una secretaría conjunta encargada de vigilar los intereses, prestar servicio, asesorar y hacer trabajos de desarrollo.

VI. RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA

La internacionalización general en la que estamos inmersos también tiene su repercusión en la organización territorial sueca. Es un hecho evidente que las entidades locales quieren lograr cada día un mayor protagonismo

en la vida política nacional e internacional, siendo, sin duda, la Unión Europea un punto de referencia exterior prioritario para las entidades locales suecas.

El proceso de construcción regional en el que, como hemos visto, está inmersa Suecia está motivado no sólo por factores internos, sino también, y de forma importante, por motivos exógenos. Concretamente, el ingreso en 1995 en la Unión Europea ha sido un factor clave en el desarrollo del regionalismo sueco. Como en muchos otros países miembros de la Unión Europea, las políticas estructurales comunitarias han sido un incentivo para las regiones suecas. Pero, incluso, el principio de subsidiariedad al que ya hemos aludido ha funcionado de acelerador del proceso. Jerneck y Gidlund⁶³ consideran que *«la subsidiariedad puede operar como caballo de Troya para los Estados centralizados de Europa»*. El proceso de integración europea y las consiguientes transformaciones económicas están presentes en el desarrollo de la competitividad regional. Existen claramente unas regiones más desarrolladas en términos de recursos y de poder de influir en el exterior. Para tratar de estar en este grupo, los entes subnacionales suecos tratan de crear infraestructuras avanzadas. Asimismo, las regiones suecas son conscientes de que si quieren participar en el desarrollo europeo es preciso que tengan una adecuada estrategia internacional. Respecto de esta última es significativo el hecho de que los representantes locales y regionales hayan incluido en sus agendas la creación de oficinas de información y la elaboración de campañas regionales en diversos lugares, todo ello pensando en la vinculación de estas entidades con centros de desarrollo estratégicos ubicados en diferentes partes del mundo. En el ámbito europeo, primero lo hicieron en aras a participar como grupos de presión en materia económica, si bien en una segunda fase han incorporado los intereses políticos a su campo de presión. Las representaciones regionales suecas desean cooperar con representantes de otros países, puesto que con ello logran el acceso a importantes redes y políticas comunitarias. Lo anterior es una muestra de que las regiones en Suecia han incorporado los asuntos europeos a su agenda diaria.

Lejos de haberse visto afectada, la autonomía local sueca puede decirse que se ha reforzado tras la entrada de este país en la Unión Europea. Los recursos procedentes de los fondos estructurales comunitarios han incrementado las posibilidades de los Ayuntamientos y Diputaciones de incrementar el desarrollo local. Asimismo, se ha ampliado la colaboración con entidades similares de otros países. La democratización de los países del este de Europa ha incrementado el compromiso internacional de los entes locales suecos, puesto que, por ejemplo, Ayuntamientos y Diputaciones de Suecia se han comprometido en la labor de desarrollo en los Estados ribereños del mar Báltico y en la región rusa de Barent.

⁶³ Jerneck y Gidlund, obra ya citada.

VII. CONCLUSIONES

Comenzábamos esta exposición haciendo una alusión a la larga historia de Suecia como Estado y a las repercusiones que su propia evolución han tenido en la configuración actual de su organización territorial. De todo lo dicho, podemos señalar como datos más significativos de Suecia en el panorama comparado su mantenimiento como Estado unitario, pero descentralizado de manera significativa, gracias al reconocimiento de una importante autonomía local. Dentro de esta descentralización adquieren un papel protagonista los municipios, agentes básicos en la puesta en práctica del tradicional Estado de bienestar sueco. El nivel provincial también existe, si bien es un hecho que mantiene una posición difusa, con unas atribuciones muy parcas, si lo comparamos con los niveles estatal y municipal. No obstante, pese a ello, es importante destacar el creciente empuje del fenómeno regional en Suecia, que si bien aún no ha logrado obtener un reconocimiento jurídico como tal, los experimentos que se han desarrollado ponen de manifiesto cómo existe un futuro posible para ellas. La articulación de los entes locales en Suecia nos muestra, pues, una organización más fuerte e institucionalizada que en otros muchos países de su entorno. Sin embargo, ello no impide la existencia de tensiones entre los diversos niveles de gobierno (en materia de gasto público, por ejemplo), que se solucionan a través de los mecanismos constitucionales previstos, que permiten configurar el propio sistema democrático sueco.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

I. Libros y artículos

- ARNAUD, J., *El socialismo sueco. Una sociedad mixta*, Península, Barcelona, 1974, pp. 22 y ss.
- BALDERSHEIM, H., «European Regionalism—reconstructing or deconstructing the Nation-State? Evidence from Norden», paper to be presented at Arena, University of Oslo, 23 de octubre de 2000.
- ESPING-ANDERSEN, *Welfare states in transition*, SAGE, 1998.
- GARCÍA COTARELO, R. «Origen y desarrollo del Estado del Bienestar», en *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, noviembre de 1987, pp. 5 y ss.
- GIDLUND, J., «El Gobierno local en Suecia», en *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno local en las democracias avanzadas*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 1996, p. 321.
- HUERTA CARBONELL, en el prólogo al libro *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, de Ramón MUÑOZ DE BUSTILLO y otros, Alianza Editorial, Madrid, 1989.
- JERNEK, M., y GIDLUND, J., *Region-building, democracy and changing policy-styles in Sweden*, en <http://www.arena.uio.no/events/papers/jerneck%20and%20gidlund%20region-bui.pdf>.
- LINDBOM, A., «Dismantling the Social Democratic Welfare Model?», en *Scandinavian Political Studies*, núm. 24-3, 2001.

- LUNDIN, O., «Local Government Charters in Sweden from a Community Member's Perspective», en *Local Government Charters. European and American Regulations*, Zakamycze, 2005, pp. 625 a 635.
- MAQUEDA ABREU, C. (coord.), *Encuentros históricos España-Suecia. Poder, Derecho y Legislación*, Fundación Berndt Wistedt-INED-Marcial Pons, 2001.
- MILNER, H., *Sweden: social democracy in practice*, Oxford University Press, 1989.
- MISHRA, R., *The Welfare State in crisis*, Harvester Press, 1984.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R., y otros, *Crisis y futuro del Estado de bienestar*.
- NIELSEN, P., *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*, Uppsala University Library, Uppsala, 2003. Disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.diva-portal.org/diva/getDocument?urn_nbn_se_uu_diva-3794-1__fulltext.pdf.
- OLSSON, S. E., *Social policy and welfare state in Sweden*, Lund, Arkiv, 1990.
- PIERSON, P., *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press, 1994.
- PRANGE, H., *Explaining varieties of regional innovation policies in Europe*, Technical University Munich, Chair for Political Science, en http://www.prange-gstoehl.de/Heiko/Data/Varieties%20of%20RIPs_fin.pdf.
- ROSE, L. E., «Nordic free-commune experiments: increased local autonomy or continued central control?», en *Challenges to local government*, Desmond S. King y Jon Pierre (eds.), SAGE Modern Politics Series, vol. 28, SAGE Publications, London, 1990.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M., «Estudio comparado de *path dependence* del Estado de bienestar en los casos de USA, Suecia y España», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 124 (nueva época), abril-junio de 2004, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- TILTON, T., *The political theory of the Swedish Social Democracy*, Clarendon, 1990.
- VEGGELAND, N., «Regional Partnership building and EU Multilevel Governance games: on new democracy options and threats», *The Comparative Politics Conference: SAMPOL-KONFERANSEN. Future Europe: Democracies in change*, Bergen, 23-24 de septiembre de 2003.
- Dictamen del Comité de las Regiones de 15 de enero de 1997 sobre «La ordenación del territorio en Europa».
- Dictamen del Comité de las Regiones de 19 de noviembre de 1998 sobre el tema «La cooperación transfronteriza y transnacional entre las entidades locales».

II. Informes y otros documentos

- «Local and regional democracy in Sweden», del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa.
- Recommendation 163 (2005) on local and regional democracy in Sweden, adoptada en la 12.ª sesión plenaria del Comité de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, Estrasburgo, 31 de mayo-2 de junio de 2005.
- «Los entes regionales y locales en Europa: educación y juventud, cultura, salud pública, redes transeuropeas y política regional y estructural». Estudios del CDR E-4/2002, Bruselas, abril de 2002.
- «Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union», vol. II, CoR Studies E-1/2004, Bruselas, febrero de 2004.
- «Local government in Sweden: organisation, activities and finance». Regeringskansliet, Finansdepartement.

«North/South cooperation: the action of Europe's local government Associations»,
Consejo de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa.
«Local an regional government and employment», The Swedish Association of Local
Authorities and Regions (SALAR).

III. *Principales páginas web consultadas*

<http://www.sweden.se/>
http://www.swedenabroad.com/pages/start_9624.asp
www.skl.se
<http://www.fritzes.se/>
http://www.coe.int/t/congress/default_en.asp
<http://www.coe.int/>
http://www.europa.eu.int/index_es.htm
<http://www.cor.eu.int/es/index.htm>