

W

**WORKING
PAPERS**

294

**El sistema suec de benestar: una aproximació
des de la perspectiva constitucional**

CLARA MARQUET



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

El sistema suec de bienestar: una aproximació des de la perspectiva constitucional

CLARA MARQUET

Universitat Autònoma de Barcelona

WP núm. 294

Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2011

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) és un consorci creat l'any 1988 per la Diputació de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona, institució aquesta última a la qual hi és adscrit a efectes acadèmics.

“Working Papers” és una de les col·leccions que edita l'ICPS, previ informe del corresponent Comitè de Lectura, especialitzada en la publicació –en la llengua original de l'autor– de treballs en elaboració d'investigacions socials, amb l'objectiu de facilitar-ne la discussió científica.

La seva inclusió en aquesta col·lecció no limita llur posterior publicació per l'autor, el qual manté en tot moment la integritat dels seus drets.

Aquest treball no pot ésser reproduït sense el permís de l'autor.



Edició: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya)
<http://www.icps.cat>

© Clara Marquet
ISSN: 1133-896

La formació de l'Estat del benestar a Suècia*

L'Estat suec s'ha constituït a nivell mundial com un dels models de referència en l'establiment d'un sistema de benestar avançat i àmpliament inclusiu. El funcionament d'aquest model, i més concretament, les seves manifestacions normatives i constitucionals, aporten elements interessants de reflexió entorn a la seva configuració jurídica i permeten posar en relleu la posició i la funció dels diversos poders de l'Estat en el conjunt del model social.

La construcció del sistema de benestar suec té lloc principalment durant els segles XIX i XX, en què el poder públic va anar assumint progressivament una certa responsabilitat en l'assegurament de la posició dels individus que es trobaven en una situació d'especial vulnerabilitat. Malgrat tenir alguns trets propis, l'origen dels drets socials a Suècia és semblant al que va tenir lloc en altres ordenaments europeus i, atesa la situació geogràfica del país, va ser fortament influenciat tant per les idees de protecció social forjades a l'Europa continental – inicialment des de França i posteriorment des d'Alemanya – com pel pensament britànic sobre la protecció social. Únicament a partir del segle XX, i especialment amb posterioritat a la II Guerra Mundial, es desenvolupa a Suècia un model propi d'Estat del benestar que implica una concepció i ubicació específica dels drets socials a l'ordenament jurídic, com a elements de garantia de la posició i la seguretat de l'individu en la societat.

L'etapa inicial: la legislació social del segle XIX

L'aparició de normes relatives a l'àmbit de l'ajuda i la protecció social constitueix el primer antecedent de regulació d'un sistema de benestar a l'Estat suec. La presència a la societat d'individus necessitats que, per causes diverses, no podien actuar en el mercat laboral i realitzar les seves necessitats a través del treball va donar lloc, ja en els segles XVII i XVIII, a la creació d'organitzacions d'ajuda a la pobresa, inicialment de caràcter religiós i caritatiu¹, que progressivament es van anar transformant en institucions públiques, especialment després de la integració de l'Església luterana –que duia a terme una important tasca d'auxili a la pobresa– en l'estructura estatal sueca².

* La cita de normes sueques s'efectua seguint el sistema suec, indicant primer l'any d'aprovació i posteriorment el número de la llei darrere les sigles SFS ("Svensk författningssamling", Diari oficial suec). Els articles d'una norma s'assenyalen amb referència primer al Capítol de la norma i posteriorment a l'article concret (per exemple, l'article 2:3 fa referència al Capítol 2, article 3 dins del mateix). Se citen també certs treballs preparatoris de les lleis, sota les sigles SOU (*Statens Offentliga Utredningar*, Sèrie d'estudis oficials de l'Estat) i Prop. (proposicions de llei).

¹ JÄGERSKIÖLD, Stig; "Från fattigvård till socialhjälp. En studie i socialrättens rättshistoria och begreppsbyggnad. Del I", *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 1955a, p. 250.

² Llei 1686:0903 de l'Església (*Kyrkolag*). KILDAL, Nanna; KUHNLE, Stein; "The Nordic Welfare Model and the Idea of Universalism", en KILDAL, Nanna; KUHNLE, Stein; *Normative Foundations of the Welfare State*, London, New York: Routledge, 2005, p. 25.

Així mateix, dues fonts d'influència externa van contribuir a aquesta nova concepció de l'assistència com a activitat que corresponia a l'Estat: d'una banda, les lleis de pobresa isabelines aprovades al Regne Unit entre 1572 i 1601 preveïen la protecció social com una obligació de l'Estat, la qual cosa, malgrat el seu caràcter estricte i estigmatitzant, va tenir repercussió en el sistema suec³; d'altra banda, la concepció de la protecció social sueca es va inspirar en el moviment il·lustrat francès, que implicava una secularització de les institucions d'assistència als necessitats i la concepció de la protecció social com un element implícit en el contracte social, element que comportava l'establiment d'obligacions de la societat respecte l'individu i subjectava l'Estat a garantir a tots els ciutadans una existència segura⁴.

D'acord amb aquests postulats, la protecció social es va establir a Suècia, ja a finals del segle XVIII, com una obligació que requeia sobre els poders públics en determinades circumstàncies, partint de la consideració de la societat com a responsable per la provisió d'un mínim estàndard a aquelles persones necessitades –malalts, gent gran, invàlids, menors o aturats, entre d'altres–, i establint de forma positiva una obligació d'actuació sobre les institucions públiques. La Llei d'Hospitals de 1763 va preveure l'obligació d'atendre els pobres necessitats, malalts i dèbils a través de mitjans estatals⁵, i en el mateix període es van crear els primers centres de treball públics, amb l'objectiu de proveir una ocupació a les persones que no podien obtenir-la en el mercat laboral.

La concepció de l'assistència a la pobresa com a obligació pública es va mantenir en la regulació social al llarg del segle XIX, si bé el paper de l'Estat va anar quedant reduït progressivament, d'acord amb el liberalisme econòmic predominant. Així, si en la primera meitat del segle XIX l'assistència social es considerava un avantatge que s'atribuïa a l'individu necessitat a canvi de la realització per part seva de determinades activitats en la societat –la Llei d'Assistència a la Pobresa de 1847 va establir per primera vegada l'assistència social com a obligació dels municipis, amb la possibilitat que l'individu interposés un recurs per a obtenir l'ajuda requerida⁶–, en la segona meitat del segle XIX la legislació d'assistència a la pobresa va esdevenir més restrictiva, quedant restringit l'àmbit d'assistència pública obligatòria i limitant-se

³ Especialment, la *Act of Settlement* (1662) i la *Workhouse Act* (1723). JÄGERSKIÖLD, Stig; *op. cit.*, 1955a, p. 254.

⁴ En concret, l'Estat quedava obligat a proporcionar nutrició, roba adequada i un mode de vida que no perjudicés la salut. MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, 1748, Llibre XXIII, capítol XXIX. JÄGERSKIÖLD, Stig; *op. cit.*, 1955a, p. 252.

⁵ Llei d'Hospitals d'11 d'abril 1763 (Förordningen om hospitals-och barnhusinrättningarna i riket).

⁶ Tot i això, la llei proclamava que no s'establiria un dret de l'individu, sinó que l'ajuda atribuïda era únicament "fruit de l'atenció cristiana a les necessitats". Segons JÄGERSKIÖLD, això pretenia causar un efecte psicològic en l'individu a fi que realitzés un major esforç per no acudir a l'assistència social. JÄGERSKIÖLD, Stig; "Från fattigvård till socialhjälp. En studie i socialrättens rätthistoria och begreppsbyggnad. Del II", *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 1955b, p. 335.

les possibilitats de recurs de l'individu (Llei d'Assistència a la Pobresa de 1871)⁷. Malgrat tot, en aquesta etapa es van reconèixer altres drets socials previstos també com a obligacions públiques: es va establir l'educació obligatòria per a tots els ciutadans (1842) i es va enfortir l'assistència pública a la salut a través de l'establiment dels serveis complets de salut i la seva atribució als comtats creats recentment (1862)⁸.

Paral·lelament a la provisió d'assistència social, es van obrir a finals del segle XIX noves vies o mecanismes jurídics amb el mateix objectiu de reducció de la pobresa. La progressiva industrialització i l'aparició d'un nou grup social –els treballadors– van donar lloc a una situació en la qual la població tenia, en general, majors estalvis, mentre que patia riscos més elevats en l'exercici de la seva activitat professional. Per aquest motiu, es van generar nous instruments que pretenien enfortir la posició econòmica de l'individu i reduir el risc de pobresa, i van aparèixer, en l'àmbit privat, bancs i caixes d'estalvis, fons de pensions, i fons d'assegurança de malaltia o de desocupació; i en l'àmbit públic, diversos mecanismes de seguretat social que, de manera similar a una assegurança privada, oferien protecció econòmica a l'individu, evitant que caigués en el sistema d'assistència social.

El procés d'industrialització a Suècia va tenir lloc, no obstant, més tard que en altres estats europeus, la qual cosa va conduir a una ràpida organització del col·lectiu obrer i a la seva immediata negociació amb l'Estat⁹. Aquest cert retard va permetre observar les mesures socials proposades i adoptades en altres països, així com valorar els seus resultats i efectes¹⁰ de manera que, finalment, l'adopció de mecanismes de seguretat social es va inspirar en gran mesura en la legislació d'assegurança social impulsada per Bismarck a Alemanya¹¹. Malgrat això, ja anteriorment, el 1882, s'havia presentat en el Parlament suec una proposta d'assegurança per part d'alguns sectors de la població rural, que no va ser aprovada. La primera proposta de llei de seguretat social va ser presentada el 1884 per Adolf Hedin, un polític demòcrata que havia participat en les contínues revisions de la legislació de pobresa sueca i que defensava, després d'haver estudiat els diversos sistemes de legislació social europea, un model que tingués un abast similar a l'alemany –assegurança obligatòria estatal en cas de malaltia, accident laboral, vellesa i invalidesa–. Però el model alemany va generar oposició principalment per part d'Hans Forssell, un senador conservador que el considerava

⁷ Tot i això, aquesta llei establia una nova facultat de supervisió de l'activitat dels municipis per part de l'Estat, que es mantindria fins a l'actualitat com a mecanisme de garantia de la realització dels drets socials. JÄGERSKIÖLD, Stig; *op. cit.*, 1955a, p. 272.

⁸ OLSSON HORT, Sven E.; "Sweden", en FLORA, Peter; *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1986, p. 4.

⁹ Ja el 1898 els sindicats van formar una organització sindical central, la Confederació de Sindicats de Suècia (*Landsorganisationen i Sverige, LO*).

¹⁰ HECKSCHER, Gunnar; *The Welfare State and Beyond. Success and Problems in Scandinavia*, Minnesota: University of Minnesota 1984, p. 40.

¹¹ OLSSON HORT, Sven E.; *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Lund: Arkiv förlag, 1990, p. 295 (nota 17).

inviabile en un sistema de mercat encara en formació com era Suècia. El 1901 es va aprovar la primera llei de seguretat social sueca, que establia una assegurança bàsica d'accident laboral per a tots els treballadors, i que constitueix l'origen de la regulació sueca de drets socials que es desenvoluparia al llarg del segle XX, a través d'una nova concepció de la protecció social com a obligació de l'Estat i com a dret que s'atribueix a l'individu¹².

L'evolució dels drets socials en els segles XX i XXI

Els primers anys del segle XX van representar a Suècia el primer avenç significatiu en la regulació dels drets socials. El context social, marcat per una creixent industrialització, va propiciar una forta implicació del Parlament i l'Administració en la regulació de nous àmbits com les condicions laborals d'adults i joves, la seguretat professional i la malaltia, l'atenció a la gent gran i els problemes creats per una emigració massiva, principalment als Estats Units. Aquesta nova regulació reflecteix un canvi de concepció dels drets socials, que s'atribueixen, no únicament als sectors necessitats i marginals de la població segons la voluntat unilateral de l'Estat o d'altres institucions, sinó a tots els membres de la societat, com a persones que pertanyen a la comunitat i a les quals els corresponen aquests drets. Els drets socials, així, deixen de ser considerats com una activitat caritativa i voluntària de l'Estat per passar a constituir un dels elements claus a través dels quals es realitza la modernització de la societat i l'elevació del nivell de vida de la població sueca.

Partint d'aquesta concepció, el model social suec s'ha construït a l'entorn d'un fort i extens sistema de seguretat social, que té la pretensió d'incloure totes les persones. Per aquest motiu, la regulació més extensa de drets socials es troba en l'àmbit de la seguretat social, en el qual s'integren quatre blocs, relatius a la cobertura de determinats riscos: pensions de vellesa i invalidesa, prestacions per malaltia, prestacions per accident laboral i prestacions per desocupació. Fora d'aquest àmbit, l'assistència social queda reduïda a un camp residual, establint-se en canvi el grup més important de drets en l'àmbit dels serveis públics, en relació a l'educació, la salut, i els serveis socials d'atenció a les persones grans i a les famílies, que es regulen també amb vocació de constituir serveis universals que incloguin totes les persones¹³.

Aquest model de benestar ha estat objecte d'una llarga evolució durant el segle XX. En concret, el seu desenvolupament s'ha produït en quatre fases històriques diferents: l'etapa de primera regulació dels drets socials, des de principis del segle XX fins a 1930; l'etapa d'establiment de les bases per al desenvolupament de l'Estat del benestar, des de 1930 fins a la II Guerra Mundial; una tercera fase de gran expansió i desenvolupament dels drets socials,

¹² Llei 1901:39 de Compensació per Danys com a Conseqüència d'Accident Laboral (*Lag angående ersättning för skada till följd av olycksfall i arbetet*). OLSSON HORT, Sven E; *op. cit.*, 1986, p. 4.

¹³ KORPI, Walter; *The Development of the Swedish Welfare State in a Comparative Perspective*, Stockholm: The Swedish Institute 1991.

des de la immediata postguerra fins als anys setanta; i una última fase de certa caiguda o retrocés d'aquests drets, a partir de 1980.

En la primera etapa del segle XX, en lloc d'establir un sistema complet d'assegurances públiques, l'Estat va optar per proporcionar suport financer als fons privats d'assegurança ja existents, la qual cosa li va proporcionar la possibilitat de regular les seves activitats i d'augmentar-ne el control¹⁴. Així mateix, es van establir alguns drets socials amb caràcter universal, la realització dels quals va ser assumida pròpiament per l'Estat. Així, la Llei de Pensions de 1913 (*Lag om allmän pensionsförsäkring*, SFS 1913:120-122) va crear la primera pensió gairebé universal, finançada per una combinació de contribucions i recursos públics, i ha estat considerada el precedent de tot el sistema de pensions dels països escandinaus per tal com establia, per primera vegada, un model de prestació que s'atribuïa independentment de l'actuació de la persona en el mercat laboral¹⁵.

L'atribució dels drets socials a totes les persones residents a Suècia, amb independència de la seva actuació prèvia en el mercat de treball, constitueix un dels elements més característics del model de benestar suec¹⁶. Aquesta orientació universal del sistema social s'explica pel fort paper que històricament ha jugat la població rural a Suècia i per la seva oposició, ja inicialment, a la creació d'un sistema social que utilitzés els recursos públics de tots els residents per a cobrir únicament els treballadors de la indústria. Això va donar lloc, des d'un primer moment, a un canvi d'orientació implícit en la legislació social sueca, des d'una assegurança pensada per als treballadors a una assegurança dirigida a totes les persones¹⁷.

En la segona etapa, el gran desenvolupament dels partits socialistes, que va culminar, el 1932, en una aliança parlamentària estatal entre el Partit Social Demòcrata (*Socialdemokratiska arbetarepartiet*) i el Partit de Centre (*Centerpartiet*)¹⁸, va permetre seguir en aquesta línia d'universalització de les prestacions socials. En aquest període es van establir els fonaments del model social, que permetrien posteriorment el desenvolupament i expansió de l'Estat del benestar, a través de diverses mesures orientades a la superació de la crisi econòmica de 1930 i a la construcció de la denominada "llar del poble" (*folkhemmet*): un projecte socialdemòcrata de societat ideal que tenia per objecte la supressió de les desigualtats

¹⁴ Així, per exemple, des de 1891 es van introduir subsidis a les associacions voluntàries de prestació per malaltia, suport que es va estendre el 1910, establint una supervisió pública més intensa. OLSSON HORT, Sven E; *op. cit.*, 1990, p. 130.

¹⁵ ESPING-ANDERSEN, Gösta; KORPI, Walter; "From Poor Relief to Institutional Welfare States: the Development of Scandinavian Social Policy", en ERIKSON, Robert; *et al.*; *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*, New York, London: M.E. Sharpe, 1987, p. 45. LUNDBERG, Urban; ÅMARK, Klas; "Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900-2000", *Scandinavian Journal of History*, vol. 26, 2001, p. 158.

¹⁶ PETERSSON, Olof; *Swedish Government and Politics*, Göteborg: Graphic Systems AB, 1994, p. 39.

¹⁷ OLSSON HORT, Sven E; *op. cit.*, 1990, p. 46.

¹⁸ ESPING-ANDERSEN, Gösta; KORPI, Walter; *op. cit.*, 1987, p. 46.

entre els ciutadans i la inclusió de tots ells en un mateix sistema social. Aquest projecte es complementava amb l'establiment d'un particular model de relacions laborals a través de l'Acord de Saltsjöbaden (1938), que implicava una negociació col·lectiva fortament centralitzada i un clima laboral de pau i consens, unint les dues grans organitzacions laborals de Suècia –la Confederació de Sindicats i la Confederació d'Empresaris– i atribuint-los en exclusiva la negociació i regulació de les condicions laborals –el paper de l'Estat quedava així reduït únicament a una funció de control¹⁹.

Aquestes reformes van permetre, en una tercera etapa que es va estendre des de la II Guerra Mundial i fins a 1980, el desenvolupament més important de l'Estat del benestar modern, adquirint el sistema de drets socials els trets que l'han caracteritzat fins a l'actualitat. La gran expansió econòmica de Suècia durant aquest període, fruit d'una política de neutralitat durant la guerra, li va permetre un gran aprofundiment de l'Estat del benestar que, establert com a projecte comú entre els diversos partits polítics del Govern²⁰, es va caracteritzar per dos aspectes principals: d'una banda, l'expansió dels drets socials a prestacions econòmiques; d'altra banda, la creació d'amplis drets socials d'accés a serveis públics.

L'expansió i consolidació dels drets a prestacions econòmiques es va realitzar en dos sentits, consecutivament: en primer terme, es van reconèixer prestacions de forma universal a totes les persones en un nivell bàsic o mínim, igual per a totes elles²¹ –per exemple, es va establir un nou sistema de pensions universals de vellesa i invalidesa en un nivell mínim igual per a tots els residents (*Ny lag om folkpensionering*, SFS 1946:431)²²–; més endavant, es van establir suplements de prestació en proporció al nivell contributiu de cada persona, amb la finalitat de garantir, a més d'una seguretat bàsica, una seguretat de la renda que permetés a cada individu mantenir el seu nivell de vida²³. Les reformes més importants en aquest sentit van

¹⁹ Aquest acord pretenia posar solució a la difícil i inestable situació laboral de la dècada dels trenta, en la qual Suècia va arribar a ser el país amb major índex de conflictivitat laboral entre tots els Estats occidentals industrialitzats. HADENIUS, Stig; *Swedish Politics during the 20th Century: Conflict and Consensus*, Stockholm: The Swedish Institute, 1999, p. 50. DEL ROSAL CRESPO, Mario; "Los límites del socialismo reformista: el caso de Suecia. Una aproximación crítica al modelo Rehn-Meidner desde una perspectiva histórica (1932-1983)", *XI Jornadas de Economía Crítica*, 2008, p. 5.

²⁰ La formació del model social suec no va ser obra exclusivament del Partit Social Demòcrata, sinó que els altres partits van jugar també un paper rellevant en l'impuls de determinades polítiques. LUNDBERG, Urban; ÅMARK, Klas; *op. cit.*, 2001, p. 160. OLSSON HORT, Sven E; *op. cit.*, 1990, p. 92. LINDBOM, Anders; "The Swedish Conservative Party and the Welfare State", *Report series Institutet för Framtidsstudier*, 2006, p. 4-5.

²¹ Aquesta etapa va en la línia del que al Regne Unit establia l'informe Beveridge "Social Insurance and Allied Services" (1942), si bé la seva importància a Suècia va ser modulada. OLSSON HORT, Sven E; *op. cit.*, 1990, p. 93.

²² CHRISTENSEN, Anna; "Human Rights and Social Security in Sweden", Swedish National Report to the 15th World Congress of the International Society of Labour Law and Social Security, Buenos Aires, 1997, p. 9.

²³ CHRISTENSEN, Anna; "Social Security Law", en BOGDAN, Michael; *Swedish Law in the New Millenium*, Stockholm: Norstedts Juridik, 2008, p. 134. OLSSON HORT, Sven E; *Sickness and*

venir constituïdes per una assegurança de malaltia pública i obligatòria per a tots els individus (Llei 1947:1 d'Assegurança de Salut, *Lag om allmän sjukförsäkring*, que no va entrar en vigor fins a 1955), així com per una pensió suplementària de vellesa i invalidesa (*Lag om försäkring för allmän tilläggspension*, SFS 1959:291) que es va afegir a la pensió bàsica universal introduïda el 1948. Aquesta pensió suplementària va ser aprovada el 1958 per un únic vot de diferència en el Parlament, la qual cosa posa en relleu la controvèrsia generada per l'adopció d'aquest sistema, que va requerir una crisi governamental que va acabar a la dissolució de la coalició entre el Partit Social Demòcrata i el Partit de Centre, amb la posterior celebració d'un referèndum consultiu, la dissolució del Parlament i la celebració d'eleccions extraordinàries el 1958. Aquest sistema va comportar modificacions, així mateix, en la regulació de l'assistència social, que va quedar reduïda a una última garantia de seguretat per a l'individu, l'aplicació de la qual havia de ser subsidiària a altres formes de suport, i que no implicava ja mesures estigmatitzants per als seus perceptors (Llei 1956:2 d'Ajuda Social, *Socialhjälpplagen*)²⁴.

Els serveis públics van tenir també un gran desenvolupament en l'etapa de postguerra, especialment en els anys seixanta i setanta, cosa que va comportar una notable expansió del sector públic, tant a nivell estatal com a nivell regional i municipal. En l'àmbit de la salut, la Llei 1947:1 d'Assegurança de Salut va constituir el primer pas cap a l'accés universal a les consultes mèdiques i a la prescripció de medicaments i va suposar una gran expansió del sistema d'atenció sanitària. Això es va reflectir en la posterior creació, el 1968, de la Junta Nacional de Salut i Benestar (*Socialstyrelsen*) –l'agència principal de supervisió del Govern en aquest àmbit– i en la previsió d'un nou sistema de pagament, fent més accessibles els serveis de salut als grups amb menors ingressos²⁵.

En relació a l'educació, es va introduir el 1962 un sistema d'escola bàsica per a tots els menors de 7 a 16 anys (*Skollag*, SFS 1962:319) i es va crear un nou sistema d'escola secundària per a alumnes de 16 a 19 anys, establint així mateix mesures de suport a les famílies i als estudiants. Es va crear també un sistema municipal d'educació per a adults i es va reformar l'ensenyament universitari, expandint-se en gran mesura els serveis d'educació i atenció preescolar²⁶.

També els serveis socials van tenir la seva major expansió en aquesta etapa, caracteritzats per la seva prestació de forma universal per part dels poders públics, especialment els ens locals que, davant la manca de regulació estatal, van començar a proveir els serveis necessaris per a la resolució de certs problemes socials –en especial, l'envelliment

Unemployment Insurance in Sweden: Recent Changes and Policy Proposals, Stockholm: Sociologiska Institutionen, 1995, p. 1. LUNDBERG, Urban; ÅMARK, Klas; *op. cit.*, 2001, p. 167-168.

²⁴ Malgrat això, la interpretació de la provisió d'"un nivell de vida raonable" estava subjecta a la discrecionalitat de les autoritats administratives. JÄGERSKIÖLD, Stig; *op. cit.*, 1955b, p. 334.

²⁵ GLENNGÅRD, Anna H., *et al.*; "Health Systems in Transition: Sweden", Copenhagen: World Health Organization Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, 2005, p. 17.

²⁶ STENHOLM, Britta; *The Swedish School System*, Uppsala: The Swedish Institute, 1984, p. 18-19.

de la població o la cura dels fills després d'incorporar-se les dones al mercat laboral²⁷. L'activitat dels municipis es va orientar, a partir d'aquell moment, a la resolució de les necessitats d'aquells individus que es trobaven en el seu territori, regulant posteriorment l'Estat aquests serveis a través de diverses lleis²⁸.

El gran desenvolupament del sistema de benestar suec durant aquests anys va anar acompanyat de diverses reformes polítiques de notable importància per al funcionament del sistema jurídic. La introducció, el 1969, d'un nou Parlament unicameral i d'un sistema de representació totalment proporcional, juntament amb l'aprovació el 1974 d'un nou Instrument de Govern –una de les lleis fonamentals que integren la Constitució sueca–, van obrir el debat entorn al possible reconeixement constitucional dels drets socials i a la presència que havien de tenir els diversos elements socials en la llei fonamental, presència que, com es veurà, va ser finalment molt reduïda.

A partir dels anys vuitanta, la conjuntura econòmica de Suècia va començar a patir les conseqüències de la crisi internacional, donant lloc a una situació d'escassos recursos i d'elevat dèficit públic²⁹. Com a conseqüència, es va restringir l'atribució i el contingut dels drets socials, a través de la previsió de condicions d'elegibilitat més estrictes i d'una reducció en els nivells de les prestacions³⁰. Això es va reflectir, per exemple, en la nova regulació dels serveis socials i l'assistència social (*Socialtjänstlagen*, SFS 1980:620), amb una formulació tan àmplia que va dificultar molt la seva aplicació en la nova Llei de Salut i Serveis Mèdics (*Hälso-och sjukvårdslagen*, SFS 1982:763), que no va establir l'assistència sanitària pròpiament com a dret; i en el nou sistema de pensions (*Lag om inkomstgrundad ålderspension*, SFS 1998:674 i *Lag om garantipension*, SFS 1998:702), que modificava la seva atribució, preveient una pensió proporcional als ingressos de la persona, i una prestació de garantia només en el cas que la primera pensió fos molt reduïda³¹.

²⁷ ANTMAN, Peter; *Barn och äldreomsorg i Sverige. Sverigedelen*, Stockholm: Socialdepartementet, 1996.

²⁸ Per exemple, la Llei sobre l'Assistència a Persones Grans (introduïda el 1968 com a reforma a la Llei d'Ajuda Social de 1956), la Llei sobre la Contribució Estatal al Finançament de la Cura a Menors (*Lag om statsbidrag till barnomsorgen*, 1966), i la Llei sobre l'Atenció i Educació Preescolar (*Förskolelagen*, SFS 1973:1205).

²⁹ El 1976 es va investir un Govern no socialista per primera vegada des de 1932, format pel Partit Conservador, el Partit Liberal, i el Partit de Centre, i que va durar fins a 1982.

³⁰ PALME, Joakim; WENNEMO, Irene; *Swedish Social Security in the 1990s: Reform and Retrenchment*, Stockholm: The Printing Works of the Cabinet Office and Ministries, 1998, p. 13-15.

³¹ CHRISTENSEN, Anna; *op. cit.*, 2008, p. 136. Per a alguns autors, el nou sistema va implicar el final de la socialdemocràcia, per tal com implicava una nova orientació cap a l'equitat individual i els incentius personals. LUNDBERG, Urban; "Social Democracy Lost- The Social Democratic Party in Sweden and the Politics of Pension Reform, 1978-1998", *Report series Institutet för Framtidsstudier*, 2005, p. 3. KANGAS, Olli; LUNDBERG, Urban; PLOUG, Neils; "Three Routes to Pension Reform. Politics and Institutions in Reforming Pensions in Denmark, Finland and Sweden", Stockholm: Institutet för Framtidsstudier, 2006.

Tanmateix, aquestes restriccions en els drets socials no van donar lloc a una supressió total de les prestacions sinó que, com indica Palme, el model suec d'Estat del benestar s'ha mantingut amb la mateixa estructura i ha resistit les tendències de desmantellament, fins i tot en el marc de la crisi actual, ja que ha estat capaç de continuar aplicant els principis que han regit la seva construcció, garantint tant la seguretat bàsica de totes les persones com la seguretat en el seu nivell d'ingressos³². Per això, com assenyala EspingAndersen, aquest model es caracteritza, per oposició a altres sistemes –sistema continental (model fragmentat), sistema britànic (model residual) –, com un model institucional de benestar, en què la realització de drets i la provisió de serveis s'atribueixen completament a les institucions públiques, sobre les quals recau la responsabilitat pel benestar de l'individu, permetent la realització de les necessitats bàsiques de la persona fora del mercat gràcies a l'aplicació d'un fort principi de solidaritat³³.

L'Estat del benestar actual: trets constitucionals

El model de benestar suec presenta certes peculiaritats quant a la seva configuració constitucional. Com es veurà, l'evolució del constitucionalisme a Suècia ha provocat que aquest Estat no parteixi actualment d'un concepte fort de constitució normativa, de manera que, malgrat l'evidència de la incorporació d'elements democràtics i socials a la forma d'Estat, el reconeixement d'aspectes socials en les lleis fonamentals ha estat certament reduït. La rellevància de la Constitució sueca³⁴, per tant, se situa, no tant en l'àmbit dels drets o principis socials que vinculin sempre el legislador, sinó en una configuració dels òrgans i poders de l'Estat que dóna lloc a un sistema de regulació flexible i adaptable, i a una sèrie de mecanismes forts de garantia que assegurin, sobretot, el control de l'Administració en l'aplicació de la legislació social.

³² PALME, Joakim; WENNEMO, Irene; *op. cit.*, 1998, p. 37. En el mateix sentit, LINDBOM considera que, atenent el nivell d'universalisme i l'estratificació social, no té lloc un retrocés de l'Estat del benestar suec. Per a ROTHSTEIN, s'ha produït una pèrdua de confiança en la capacitat de l'Estat d'incidir en les situacions socials per a la seva solució, que ha modulat l'"Estat fort" que orienta l'activitat de l'Administració sueca. LINDBOM, Anders; "Dismantling the Social Democratic Welfare Model?", *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, 2001, p. 187. ROTHSTEIN, Bo; "Sweden: The Fall of the Strong State", *Scandinavian Political Studies*, vol. 29, 2006.

³³ TITMUSS, Richard; *The Philosophy of Welfare: Selected Writings of Richard M. Titmuss*, London, Sidney: Allen and Unwin, 1987. ESPING-ANDERSEN, Gösta; *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, N.J.: Princeton University Press, 1990, p. 27-28. OLSSON HORT, Sven E.; *The Swedish Model*, Stockholm: Sociologiska Institutionen, 1994.

³⁴ La Constitució de Suècia (*Grundlag*) està formada per quatre lleis fonamentals diferents, que vénen constituïdes pel ja citat Instrument de Govern (SFS 1974:152), la Llei de Llibertat de Premsa (*Tryckfrihetsförordningen*, SFS 1949:105), la Llei Fonamental sobre Llibertat d'Expressió (*Yttrandefrihetsgrundlagen*, SFS 1991:1469) i la Llei de Successió (*Successionsordningen*, SFS 1810:926).

El reconeixement constitucional de l'Estat del benestar

Els principis socials constitueixen un element essencial en la definició de la forma d'Estat de Suècia. Tanmateix, les circumstàncies de la formació històrica de l'Estat del benestar han provocat que el seu reconeixement a l'Instrument de Govern hagi estat reduït i força recent, i hagi tingut lleus efectes sobre l'activitat dels poders públics. Els principis socials només es reflecteixen a l'Instrument de Govern a través de la previsió de certs objectius fonamentals, que tenen una eficàcia limitada, i del reconeixement de certs drets socials i econòmics, amb garanties també atenuades.

La forma d'Estat s'estableix a Suècia a l'article 1 de l'Instrument de Govern. L'apartat primer d'aquest precepte proclama que "tot poder públic a Suècia emana del poble. La democràcia sueca es basa en la lliure formació de l'opinió i en el sufragi universal i igualitari, i es realitza a través d'un règim representatiu i parlamentari i de l'autonomia local", afegint que "el poder públic s'exerceix amb subjecció a les lleis". Per altra banda, l'apartat 2 d'aquest article estableix que "el poder públic s'ha d'exercir amb respecte per la igualtat de tots i per la llibertat i dignitat de la persona", preveient que "el benestar personal, econòmic i cultural de la persona ha de ser l'objectiu fonamental de l'activitat pública".

La submissió del poder públic al Dret es remunta a Suècia a una etapa inicial en la seva formació i constitueix, per tant, un dels elements fonamentals de la forma d'Estat, juntament amb el principi democràtic³⁵. La pròpia fundació de l'Estat suec modern es troba lligada a la creació del Parlament, institució que ha tingut continuïtat posteriorment, adquirint especial rellevància a partir de l'adopció d'un sistema de govern parlamentari, a principis del segle XX³⁶. Així mateix, el principi democràtic adquireix a Suècia una dimensió material que, d'acord amb el citat article 1:2 de l'Instrument de Govern, implica certes exigències de contingut substantiu per a la presa de decisions públiques: en concret, la democràcia a Suècia comporta respectar i promoure en l'exercici de poder públic la igualtat i la dignitat de la persona i els esmentats objectius de benestar personal, econòmic i cultural³⁷.

La forma d'Estat sueca presenta, no obstant, certes peculiaritats relatives al seu origen històric i a la seva plasmació normativa. Malgrat que actualment els principis que la caracteritzen es poden deduir de l'article 1:1 de l'Instrument de Govern, aquests no sempre han

³⁵ STJERNQUIST, Nils; "Judicial Review and the Rule of Law: Comparing the United States and Sweden", en JACKSON, Donald; TATE, Neal; *Comparative Judicial Review and Public Policy*, Westport, Connecticut, London: Greenwood Press, 1992, p. 130. NERGELIUS, Joakim; *Svensk Statsrätt*, Lund: Studentlitteratur, 2006, p. 20.

³⁶ TIBERG, Hugo; CRONHULT, Pär; STERZEL, Fredrik; *Swedish Law-A Survey*, Stockholm: Juristförlaget, 1994, p. 32-33.

³⁷ NERGELIUS, Joakim (comunicació personal, 23.03.2009). L'article 1:2 fa referència, així mateix, a la promoció del desenvolupament sostenible, a la igualtat d'oportunitats entre homes i dones i a la protecció de les minories.

estat establerts dins del marc constitucional sinó que, tot al contrari, la concreció inicial del principi democràtic en un sistema parlamentari es va produir per l'allunyament de la pràctica de les institucions sueques respecte al règim absolutista previst en l'Instrument de Govern de 1809, vigent en aquell moment³⁸. El Parlament va anar adoptant, *de facto* i progressivament, una sèrie de funcions que anteriorment corresponien al Rei, sense un gran procés revolucionari i sense emprendre cap reforma constitucional, la qual cosa va donar lloc al denominat període "sense Constitució"³⁹ que ha comportat, malgrat la posterior aprovació d'un nou Instrument de Govern el 1974, una certa devaluació del propi concepte de constitució normativa. Això es reflecteix, entre altres coses, en el reduït efecte que té actualment la llei fonamental en les institucions i en la seva escassa utilització pels operadors jurídics⁴⁰. De manera similar, l'aparició de certs principis socials que condicionen la forma d'Estat es va produir al marge del text constitucional. L'assumpció d'un compromís social per part de l'Estat va tenir lloc principalment durant l'esmentat període de pèrdua de vigència de la Constitució, de manera que els principis socials no van ser recollits en una norma fonamental fins a l'Instrument de Govern de 1974. Malgrat això, ja les primeres regulacions de drets socials en els inicis del segle XX i la posterior evolució de l'Estat del benestar suec posen de manifest l'adquisició d'aquest compromís social per part dels poders públics, que han anat assumint a poc a poc una funció de seguretat econòmica i social dels individus en el marc de la societat, independentment del que establís el text literal de la Constitució.

Aquest compromís social ha adquirit, a més a més, característiques pròpies en el sistema suec. L'adopció de l'Acord de Saltsjöbaden (1938) –que va atribuir la regulació de les relacions laborals en exclusiva als agents socials– va provocar que la responsabilitat de l'Estat en matèria social quedés limitada, des d'aquell moment, a l'esfera no laboral⁴¹. Si bé aquesta limitació no ha impedit el desenvolupament d'una important tasca pública en altres àmbits relatius al benestar dels individus, ha configurat l'actuació de l'Estat amb una funció encaminada principalment a la resolució de desigualtats fàctiques que s'originin en les circumstàncies personals de l'individu, excloent altres situacions que es puguin generar per les

³⁸ La pèrdua de vigència de l'Instrument de Govern de 1809 va ser progressiva al llarg del segle XIX, des que es va suprimir el Parlament de quatre estats i es va establir un nou Parlament bicameral (1866). El propi Partit Social Demòcrata va defensar la pèrdua de força normativa de l'Instrument de Govern de 1809 amb la fi d'adoptar un sistema parlamentari. HECKSCHER, Gunnar; *The Swedish Constitution 1809-1959. Tradition and Practice in Constitutional Development*, Stockholm: The Swedish Institute, 1959, p. 3. ENZELL, Magnus; *Requiem for a Constitution: Constitutionalism and Political Culture in Early 20th Century in Sweden*, Stockholm: Univ., 2002, p. 162-163.

³⁹ TIBERG, Hugo; CRONHULT, Pär; STERZEL, Fredrik; *Swedish Law- A Survey*, Stockholm: Juristförlaget, 1994.

⁴⁰ El control de constitucionalitat, com es veurà, ha estat fins avui gairebé inexistent a Suècia. NERGELIUS, Joakim; *Constitutionalism- New Challenges: European Law from a Nordic Perspective*, Leiden: Martinus Nijhoff, 2008, p. 132.

⁴¹ Tot i això, aquesta limitació va quedar matisada amb l'aprovació de la Llei 1974:12 de Protecció de l'ocupació (substituïda per la Llei 1982:80), i la Llei 1976:580 de Participació dels treballadors en el procés de decisió o Llei de Co-determinació.

concretes relacions jurídiques de les quals aquest pugui ser part –per exemple, la relació laboral. L'Estat suec, per tant, assumeix la responsabilitat per la garantia de la posició de l'individu en el conjunt de la societat, però ho fa amb unes característiques singulars de generalitat i abstracció, que no vinculen el benestar dels individus a la seva condició de treballadors o de subjectes en una determinada relació jurídica, sinó que permeten l'articulació d'un sistema de benestar ampli i inclusiu, tenint en compte la situació de les persones com a tals en el sí de la societat.

No obstant, la plasmació constitucional d'aquests elements democràtics i socials que sorgeixen al marge del text de la llei fonamental ha estat certament desigual en l'Instrument de Govern de 1974. Malgrat que, com s'ha vist, l'article 1 fa referència tant als principis democràtics com als objectius de benestar, una lectura completa de la norma fonamental permet apreciar la reduïda referència a elements de caràcter social, en comparació amb la importància que es dóna als principis de sobirania popular i democràcia, així com als drets de llibertat⁴². La major part de la doctrina sueca s'ha oposat a incloure normes socials en la llei fonamental, principalment per la naturalesa jurídica dels drets socials, que impliquen un contingut indeterminat que els priva d'eficàcia des de la Constitució, i per la seva dependència respecte els recursos públics, que, segons diuen fa més adequada la seva previsió a través de la llei. Els treballs preparatoris de l'Instrument de Govern també han influït a considerar que els drets socials havien de ser reconeguts com a objectius, però no com a drets subjectius. Aquesta va ser també la posició defensada pel Partit Social Demòcrata, per temor a veure limitada la seva capacitat d'articular polítiques socials en el Parlament.

En essència, l'Instrument de Govern incorpora únicament dos tipus de normes en matèria social: d'una banda, s'estableixen alguns objectius fonamentals de l'activitat pública en l'àmbit social (Capítol I IG); de l'altra, es reconeixen certs drets subjectius de caràcter social i econòmic (Capítol II IG). Els objectius fonamentals de l'activitat pública es preveuen a l'article 1:2 de l'Instrument de Govern, que concreta l'esmentat principi general d'actuació pública per a la realització del benestar personal, econòmic i cultural de l'individu en diverses obligacions específiques: correspon a les institucions, en concret, "assegurar el dret a la salut, al treball, a l'habitatge i a l'educació, així com promoure l'atenció i la seguretat social". No obstant això, i sense perjudici que alguns d'aquests elements tinguin projecció en el catàleg de drets del Capítol II –com el dret a l'educació–, aquests objectius es consideren, en general, directrius que únicament orienten l'activitat dels poders públics i que tenen, en si mateixos, una estructura

⁴² STRÖMBERG, Håkan; *Sveriges författning*, 17 ed., Lund: Studentlitteratur, 2001, p. 16. NYMAN, Olle; *op. cit.*, 1982, p. 177. STRÖMHOLM, Stig; *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, 5 ed., Uppsala: Norstedts Juridik, 1996, p. 264. NERGELIUS, Joakim; *Konstitutionellt rättighetsskydd. Svenskt rätt i ett komparativt perspektiv*, Stockholm: Fritzes, 1996, p. 53. NORD, Lars; "Juridik och politik- om juristers syn på sociala rättigheters grundlägsställning", en GUNNER, Göran; SPILIOPOULOU, Sia; *Mänskliga rättigheter- aktuella forskningsfrågor*, Uppsala: lustus Förlag, 2001, p. 43. SOU 1963:16.

normativa principal, vinculant els poders públics amb una menor intensitat que els drets constitucionals⁴³.

D'altra banda, el Capítol II de l'Instrument de Govern preveu certs drets de caràcter social i econòmic, com el dret a l'adopció de mesures de conflicte col·lectiu (art. 2:17 IG), el dret de propietat (art. 2:18 IG) o, des de 1994, el dret a l'educació (art. 2:21 IG). Malgrat ser reconeguts com a drets subjectius en la Llei fonamental, però, aquestes disposicions gaudeixen d'un règim constitucional de menor protecció que els drets civils i polítics, ja que no participen de les garanties normatives generals dels drets constitucionals (art. 2:12 IG): no són objecte de reserva de llei, no se'ls apliquen les condicions substantives establertes per a la restricció dels drets constitucionals⁴⁴, ni es pot invocar un procediment legislatiu especial que sí que es preveu per a la regulació dels altres drets⁴⁵. A això s'afegeix la forta dependència respecte a la llei que presenten aquests drets per al desenvolupament i concreció del seu contingut, la qual cosa els situa pràcticament en un àmbit de lliure decisió del legislador. L'únic dret que sembla tenir una major protecció constitucional en l'Instrument de Govern ve constituït pel dret a l'educació, ja que, malgrat que no gaudeix de les garanties normatives dels drets civils i polítics, té un contingut constitucional clarament definit –una educació bàsica gratuïta per als menors en edat d'escolarització obligatòria– i no es remet a la llei per a la seva concreció⁴⁶.

Al marge d'aquest cas, no obstant, el reconeixement de drets i principis socials a l'Instrument de Govern és certament escàs i es realitza amb garanties de baixa intensitat. Atès l'ampli consens polític que ha generat el model social desenvolupat a través de la legislació –el Parlament suec ha estat dominat per la socialdemocràcia durant més de quaranta anys–, no s'ha considerat necessari assegurar aquest sistema a través de la Llei fonamental, ni sembla que, malgrat l'actual marc de crisi econòmica, hi hagi intenció d'introduir modificacions a la llei

⁴³ NYMAN, Olle; "Regeringsformens målsättningsstadganden", *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, vol. 47, 1984, p. 298. Segons STRÖMBERG, aquestes normes constitueixen únicament objectius o ideals que els poders públics s'han d'esforçar a realitzar, sense constituir regles jurídiques vinculants, mentre que, per a NERGELIUS, l'al·legació d'aquestes normes front als Tribunals no tindria cap efecte jurídic. HOLMBERG i STJERNQUIST els consideren com a disposicions-programa (programstadganden) o normes que estableixen objectius (målsättningsstadganden), que no són jurídicament vinculants. STRÖMBERG, Håkan; op. cit, 2001, p. 15. NERGELIUS, Joakim; op. cit, 2006, p. 116. HOLMBERG, Erik; STJERNQUIST, Nils; *Vår författning*, 13 ed., Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2003, p. 51.

⁴⁴ La restricció només pot ser imposada per un propòsit acceptable en una societat democràtica; no pot excedir del que sigui necessari en relació al seu objectiu (proporcionalitat); no pot constituir una amenaça a la llibertat d'opinió, que és un dels fonaments de la democràcia; ni es pot realitzar únicament amb base a creences polítiques, religioses, culturals o similars (art. 2:12 segon paràgraf IG).

⁴⁵ El procediment exigeix l'aprovació de la llei per una majoria qualificada de 5/6 o, si no s'obté aquesta majoria, un tràmit d'espera de la proposta durant dotze mesos, després del qual podrà ser aprovada per majoria simple (art. 2:12 tercer paràgraf IG).

⁴⁶ HOLMBERG i STJERNQUIST indiquen que, en un sentit estrictament lògic, el dret a l'educació és un dret que no es pot restringir si no és a través d'una reforma constitucional. Tanmateix, consideren que la determinació dels seus titulars ("els menors coberts per l'escolarització obligatòria") i del seu contingut ("l'educació bàsica") no és clara en el text constitucional, de manera que és un dret igualment dependent de la llei. El desenvolupament d'aquest dret es troba a la Llei 1985:1100 d'Educació. HOLMBERG, Erik; STJERNQUIST, Nils; *The Constitution of Sweden: the Fundamental Laws and the Riksdag Act*, Stockholm: Riksdagen, 2004, p. 28.

fonamental en aquest sentit⁴⁷. L'Estat del benestar suec, per tant, no es basa en una lògica de garantia constitucional de certs mínims normatius que vinculin sempre el legislador, sinó que la matèria social es considera corresponent a l'àmbit de discussió del Parlament, en el marc del procés polític i del debat públic que és propi d'un Estat democràtic. Tot i això, com es veurà tot seguit, la regulació constitucional ha tingut rellevància per a la configuració dels diversos òrgans de l'Estat i el seu paper en relació als drets socials, així com per a la previsió de les diferents institucions i òrgans de garantia d'aquests drets.

Legislació i drets socials

La regulació de drets socials en un nivell inferior a l'Instrument de Govern ve caracteritzada per la seva flexibilitat i heterogeneïtat. El reconeixement d'aquest tipus de drets s'ha realitzat, principalment, pel legislador, mentre que les facultats de l'Administració central i dels ens locals consisteixen en la majoria de casos en la seva concreció normativa o en la seva aplicació a supòsits concrets. No obstant, aquesta funció de concreció té també, com es veurà, una rellevància notable, en especial en relació a certs drets que es formulen de manera molt àmplia i que s'estableixen com a obligacions que els ens locals –configurats amb una àmplia autonomia a Suècia– han de realitzar.

D'acord amb el fort sistema parlamentari que s'ha establert a Suècia, l'Instrument de Govern de 1974 atribueix al Parlament una posició central en l'entramat institucional, conferint-li les funcions més rellevants de l'ordenament⁴⁸. El Parlament es compon d'una única cambra formada per 349 diputats, que tenen un mandat de quatre anys i s'escullen, simultàniament a les assemblees dels ens locals, d'acord amb un sistema electoral estrictament proporcional⁴⁹. Segons la llei fonamental, les funcions que li corresponen són, entre d'altres, l'aprovació de les lleis, la determinació dels impostos estatals, la decisió sobre la utilització dels recursos públics, i el control del Govern i l'Administració del Regne (arts. 1:4, 1:6 IG); funcions que exerceix sense estar subjecte a controls o balanços forts d'altres institucions, ateses les limitades facultats de control de constitucionalitat que tenen el Consell de Legislació (*Lagrådet*) i els Tribunals ordinaris⁵⁰.

Malgrat aquesta forta posició del Parlament a l'Instrument de Govern, i a pesar que la pròpia llei fonamental estableix certes matèries que queden reservades a la llei, la regulació de

⁴⁷ De fet, l'última reforma de l'Instrument de Govern, aprovada pel Parlament suec el 2 de juny de 2010, no introdueix modificacions substancials en aquest àmbit. Prop. 2009/10:80.

⁴⁸ WARNLING-NEREP fa referència, en aquest sentit, a un sistema de divisió de funcions, i no de divisió de poders, ja que el poder central recau en el Parlament. WARNLING-NEREP, Wiweka; LAGERQVIST VELOÇ ROCA, Annika; REICHEL, Jane; *Statsråttens grunder*, 2 ed., Stockholm: Norstedts Juridik, 2007, p. 27.

⁴⁹ NYMAN, Olle; "The New Swedish Constitution", *Scandinavian Studies in Law*, vol. 26, 1982, p. 178.

⁵⁰ El Consell de Legislació, que controla les propostes de llei amb caràcter previ a la seva aprovació, té únicament un caràcter consultiu i no vinculant (art. 8:18 IG). Sobre el control de constitucionalitat *ex post*, vegeu *infra* l'apartat 2.4.

drets socials no està subjecta, com a regla general, a aquesta reserva. D'acord amb les disposicions de la Constitució, només en dos casos les qüestions de l'àmbit social queden reservades al legislador: quan impliquin obligacions per als particulars o una intervenció en les seves relacions personals i econòmiques (art. 8:3 IG) –s'exigeix que sigui una intervenció negativa per a l'individu, cosa molt poc probable en matèria social⁵¹–, i quan suposin establir competències i responsabilitats per als ens locals (art. 8:5 IG) –és el que succeeix amb nombrosos drets en matèria social, com l'educació, la salut, els serveis socials i l'assistència social. Fins i tot en aquests casos, no obstant, el Parlament té certes possibilitats de superar la reserva de llei a través d'una delegació al Govern, en els àmbits que expressament es preveuen a la llei fonamental (art. 8:7 IG). En l'àmbit social, la reserva és superable en matèria d'educació i de salut, mentre que és absoluta en relació als serveis socials i a l'assistència social. Altres drets, com les prestacions de seguretat social, les prestacions especials o l'educació superior, queden directament fora de la reserva de llei.

La reserva de llei en matèria social constitueix, per tant, l'excepció a la norma general. Tot i això, en la mesura en què no existeix a l'ordenament suec un espai de reserva reglamentària, el Parlament ha regulat a la pràctica la major part de matèries de l'àmbit social, sostraint al Govern i l'Administració la facultat de formular originàriament aquesta normativa i atribuint-los conseqüentment una funció de concreció i d'aplicació de les lleis (art. 8:13 IG) que, com es veurà, té també una notable rellevància en la configuració final dels drets i les prestacions socials. Així, per exemple, els drets de seguretat social venen regulats en el sistema suec principalment a través de la Llei 1962:381 d'Assegurança General (*Lag om allmän försäkring*) i la Llei 1999:799 de Seguretat Social (*Socialförsäkringslag*), així com per la Llei 1976:380 sobre Assegurança d'Accident Laboral, la Llei 1998:674 sobre Pensió Proporcional als Ingressos, la Llei 1998:702 sobre Pensió de Garantia, i la Llei 1997:238 d'Assegurança per Desocupació. L'assistència social i els serveis socials es regulen actualment a través de la Llei 2001:453 de Serveis Socials (*Socialtjänstlagen*), i el dret a l'educació té la seva concreció legislativa en la Llei 1985:1100 d'Educació (*Skollagen*). La salut es regula, per la seva banda, en la Llei 1982:763 de Salut i Serveis Mèdics i la Llei 1998:531 sobre Activitat Professional en l'Àmbit de la Salut i Atenció Sanitària (*Lag om yrkesverksamhet inom hälso-och sjukvårdens område*).

El legislador compta, en l'àmbit social, amb un ampli marge de llibertat per al reconeixement i regulació de drets i prestacions socials, tant pel que fa al seu contingut com per la seva estructura. Això, juntament amb l'extensa autonomia dels ens locals i amb la necessitat de resoldre l'elevada producció i fragmentació normativa de l'ordenament suec, ha

⁵¹ L'article 8:3 de l'Instrument de Govern ha estat interpretat en un sentit estricte, de manera que es consideren incloses en aquest àmbit únicament aquelles disposicions que impliquin per a l'individu una obligació de suportar una acció o una intervenció en la seva esfera privada. Prop. 1973:90, p. 210. STRÖMBERG, Håkan; *Normgivningsmakten enligt 1974års regeringsform*, 13 ed., Lund: Juristförlaget, 1999, p. 75. HOLMBERG, Erik; STJERNQUIST, Nils; *Grundlagarna med tillhörande författningar*, Stockholm: Norstedts, 1980, p. 335. HOLMBERG, Erik; STJERNQUIST, Nils; *op. cit.*, 2003, p. 145.

donat lloc a la utilització en certs casos d'un tipus de legislació específica, denominada legislació marc (*ramlag*), que no confereix drets a un subjecte concret sinó que s'orienta principalment a l'establiment d'objectius i obligacions generals per als poders públics, en concret, objectius que han de desenvolupar els ens locals en l'àmbit del seu territori⁵². Així ha succeït, especialment, en l'àmbit dels drets a prestacions de serveis –com els serveis socials i la salut–, en què la llei estatal regula únicament els objectius i els estàndards de qualitat que han de seguir aquests serveis, però deixa en mans dels municipis i comtats la seva configuració concreta⁵³.

La previsió únicament d'una sèrie de directrius de caràcter general, que posteriorment poden ser concretades en diverses formes⁵⁴, ha provocat que certs autors parlin en aquest àmbit de “quasi-drets”, i no de drets subjectius que s'atribueixen a un individu amb un contingut precís i exigible⁵⁵. Les crítiques i objeccions a aquesta legislació –certament pot comportar problemes de seguretat jurídica i de legitimitat i control d'aquells òrgans administratius que concreten el contingut del dret–, es contraposen, no obstant, als avantatges que ofereix la concreció dels drets en un nivell més pròxim al ciutadà, en funció dels trets i les necessitats concretes de la comunitat on es troba, i posen en relleu, en tot cas, la flexibilitat de l'ordenament suec quant a la regulació i contingut dels drets socials.

Això atribueix un paper molt important als ens locals, que poden configurar el model social de prestacions de serveis en el seu territori de la manera que considerin més adequada. Els municipis i comtats efectuen la concreció normativa d'aquestes lleis amb un ampli marge de llibertat atès que són lleis de contingut ampli, i decideixen per tant qui són els titulars d'aquell dret, les condicions d'elegibilitat exigibles, les seves condicions d'exercici i el criteri que defineix el nivell de la prestació. En aquest sentit, no obstant, els ens locals es troben vinculats pels principis generals que estableix la llei en relació al funcionament dels serveis, de manera que no poden separar-se de la lògica de la universalitat –atribuir prestacions a tots els residents, independentment de la seva actuació laboral prèvia– que caracteritza el sistema social suec. El control de legalitat pels Tribunals en aquest àmbit és, no obstant, certament complicat, atès el contingut imprecís de les lleis reguladores d'aquests drets.

⁵² ESPING, Hans; *Ramlagar i förvaltning politiken*, Stockholm: SNS Förlag, 1994, p. 20, p. 28-33.

⁵³ La Llei 1982:763 de Salut i Serveis Mèdics, per exemple, no estableix un dret d'accés als serveis de salut, sinó que simplement estableix els objectius d'aquests serveis (art. 2), els requeriments que han de complir (arts. 2a a 2e), les responsabilitats dels comtats en l'àmbit de la salut (arts. 3 a 9) i els principis que han de regir el seu funcionament.

⁵⁴ STERZEL, Fredrik; “Ramlagarna- nytt och gammalt”, en NEREP, Erik; WARNLING-NEREP, Wiweka; *Festskrift till Jacob W.F. Sundberg*, Stockholm: Juristförlaget, 1993, p. 343-345.

⁵⁵ VAHLNE WESTERHÄLL, Lotta; “Om sociala rättigheters funktion och konstruktion”, en REGNER, Göran; ELIASON, Marianne; VOGEL, Hans-Heinrich; *Festskrift till Hans Ragnemalm*, Lund: Juristförlaget, 2005, p. 382.

El paper de l'Administració en relació a la legislació social

L'Administració central i els ens locals tenen, cadascun per la seva banda, una posició específica i diferenciada en l'ordenament suec, que defineix la seva relació amb els altres òrgans de l'Estat i els dota d'una certa autonomia en l'exercici de les seves funcions. L'evolució del sistema de benestar suec ha donat lloc al desenvolupament d'un gran aparell administratiu, que exerceix importants funcions en relació amb l'individu en matèria social en la mesura en què, en essència, són els òrgans d'aquest aparell els encarregats d'aplicar la legislació social als casos concrets.

El paper de l'Administració central

L'Administració central es regula en diversos preceptes de l'Instrument de Govern. En concret, la llei fonamental estableix que "per a l'administració pública, existeixen autoritats administratives centrals i locals" (art. 1:8 IG), que han d'observar els principis d'objectivitat i imparcialitat en l'exercici de les seves funcions (art. 1:9 IG), així com sotmetre les seves actuacions als requisits del principi de legalitat (art. 1:1 IG). A més, s'estableix que les autoritats administratives se situen "sota el Govern" –sempre que cap altra norma no estableixi la seva ubicació sota el Parlament– (art. 11:6 IG); si bé "cap autoritat pública, incloent el Parlament i les assemblees locals, no pot determinar la decisió d'un òrgan administratiu en un cas particular que concerneixi l'exercici de poder públic respecte un subjecte privat o una autoritat local, o respecte l'aplicació de la llei" (art. 11:7 IG).

La particular posició de l'Administració en l'ordenament suec radica en la relativa independència que li confereixen aquests preceptes constitucionals: en primer lloc, perquè els òrgans administratius estan subordinats directament al conjunt del Govern i no a un ministre concret, excloent la facultat dels ministres de dirigir i influir sobre la seva activitat individualment; en segon lloc, perquè aquests òrgans gaudeixen d'una completa independència en determinats tipus de casos, en què se'ls possibilita una decisió lliure i sense influència de cap altra institució –ni Govern ni Parlament.

Els ministeris (*Departementen*) constitueixen a Suècia òrgans reduïts, amb la finalitat de preparació d'assumptes per al Govern, mentre que la major part de l'Administració central s'integra per un gran nombre d'autoritats administratives (*myndigheter*), que es troben subordinades, no al ministre corresponent, sinó al conjunt del Govern, actuant aquest com a òrgan col·lectiu (art. 11:6 IG). Això implica, per tant, que el ministre no té cap capacitat d'influència sobre les autoritats administratives que integren el seu propi ministeri, sinó que és el Govern, de forma col·lectiva, el que exerceix el seu poder de direcció i orientació de l'Administració pública (art. 7:3 IG)⁵⁶.

⁵⁶ LARSSON, Torbjörn; "Sweden: The New Constitution- An Old Practise Adjusted", en BLONDEL, Jean; MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand; *Cabinets in Western Europe*, 2 ed., New York: MacMillan, 1997, p. 226.

A més d'aquesta posició especial respecte els ministres, la capacitat habitual de direcció administrativa per part del Govern es modula en alguns casos en virtut de l'article 11:7 de l'Instrument de Govern, que impedeix la intromissió de qualsevol autoritat pública en determinades decisions administratives. En concret, aquesta independència s'estableix en aquelles decisions que suposin el tractament d'assumptes concrets de caràcter administratiu (*ärende*), sempre que comportin l'exercici de poder públic (*myndighetsutövning*)⁵⁷, i que s'hagin de donar respecte a un individu o a un ens local⁵⁸; així com aquells casos que impliquin l'aplicació d'una llei, incloent-hi les disposicions d'aplicació que s'aprovin en connexió amb ella. Per contra, queden exclosos d'aquest àmbit d'independència aquells supòsits en els quals l'autoritat apliqui una norma inferior a la llei, casos en els quals el Govern podrà exercir la seva funció de direcció.

L'especial posició que s'atribueix a l'Administració central respon a la important tasca que duu a terme en relació a la legislació social i a l'aplicació dels drets socials en els casos concrets. Segons l'Instrument de Govern, la concreció dels drets socials que s'estableixin per llei s'atribueix al Govern o a l'autoritat administrativa central que aquest designi, en virtut de la seva facultat per a elaborar les anomenades disposicions d'aplicació de la legislació (art. 8:13 IG). La delegació d'aquesta activitat de concreció normativa a l'Administració central és habitual en el sistema suec, essent les autoritats administratives centrals de cada àmbit les que elaboren el desenvolupament normatiu del dret⁵⁹. Això implica que el contingut dels drets socials i l'aplicació concreta de la legislació social depèn, en gran mesura, de les previsions reglamentàries d'una sèrie d'autoritats administratives que estan mancades de legitimitat democràtica directa i que actuen, com s'ha dit, amb independència respecte el ministre corresponent. Malgrat les crítiques que origina aquest sistema per la seva elevada burocratització i tecnificació, això dona lloc normalment a una concreció d'aquests drets d'alta qualitat, realitzada per experts i tècnics independents que coneixen la matèria i els problemes socials que genera.

La concreció del dret per l'Administració central està subjecta, a més, a certs límits que restringeixen la seva capacitat normativa. D'una banda, aquesta concreció no pot anar més enllà del contingut de la llei i imposar noves obligacions a l'individu ni tampoc als poders

⁵⁷ Es consideren exercici de poder públic aquelles accions que constitueixen l'expressió del poder de l'Estat respecte al ciutadà, sempre que suposin un poder de determinació d'algun assumpte amb caràcter vinculant. WARNLING-NEREP, Wiweka; *En introduktion till förvaltningsrätten*, 9 ed., Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2008, p. 30-31.

⁵⁸ La independència de l'Administració troba en aquest últim aspecte la seva justificació principal, que ve constituïda per la seguretat jurídica de l'individu en el tractament dels seus assumptes davant l'Estat. BULL, Thomas, "Självständighet och pluralism- om vertikal maktindelning i Sverige", en MARCUSSON, Lena (ed.); *Festskrift till Fredrik Sterzel*, Uppsala: Iustus Förlag AB, 1999, p. 113.

⁵⁹ Hi ha diverses autoritats administratives centrals segons la matèria, com la Junta Nacional de Salut i Benestar (*Socialstyrelsen*), la Junta Nacional d'Educació (*Skolverket*), la Junta Nacional d'Educació Superior (*Högskolverket*), o la Junta Nacional de Seguretat Social (*Riksförsäkringsverket*).

públics⁶⁰. D'altra banda, la concreció que realitzi l'Administració central té com a límit la pròpia autonomia dels ens locals, de manera que la regulació del dret els ha de deixar un cert espai per a planificar i organitzar la prestació dels serveis corresponents, així com per a determinar en cada cas el contingut del dret que hagin d'atribuir a l'individu⁶¹.

El paper dels ens locals

L'Estat suec constitueix un Estat unitari, que atorga, no obstant, una gran importància al principi d'autonomia local. El propi Instrument de Govern estableix el principi d'autonomia local com a element que, juntament amb el sistema representatiu i parlamentari, ha de permetre la realització de la democràcia (art. 1:1 IG). L'autonomia local ha constituït històricament un aspecte essencial de l'organització territorial i administrativa sueca. El seu primer antecedent es troba en les ordenances municipals de 1862 (*Kommunalförordningar*), que van introduir una divisió territorial basada en agrupacions ja existents de forma prèvia -les parròquies, en l'àmbit rural; i les ciutats, en l'àmbit urbà-, i van atribuir als ens locals, a partir de 1866, la facultat d'establir els seus propis impostos, cosa que es considera l'origen dels municipis en el seu sentit modern⁶².

La protecció constitucional de l'autonomia local s'estableix a través de diversos preceptes a l'Instrument de Govern: l'article 1:1 consagra aquest principi, i l'existència de municipis (*kommuner*) i comtats (*landsting*) queda garantida per l'article 1:7 de l'Instrument de Govern, que al mateix temps atribueix el poder de decisió en aquests ens a "les assemblees elegides", i estableix la seva possibilitat d'"establir impostos a fi de realitzar les seves funcions". Els municipis i comtats s'integren, d'aquesta manera, en l'Administració pública sueca (art. 1:8 IG), i exerceixen, dins de les seves funcions, un cert poder de decisió a través de les seves pròpies assemblees, així com un poder impositiu propi, per al finançament de les activitats que els corresponen.

Malgrat la formulació constitucional del principi d'autonomia local, la regulació principal de l'activitat i l'organització dels ens locals correspon al legislador, que té reservada la regulació de "les bases sobre la divisió territorial de l'Estat, les bases de l'organització i funcionament de

⁶⁰ STRÖMBERG, Håkan; *op. cit.*, 1999, p. 130. HOLMBERG, Erik; *et alter*; *Grundlagarna*, 2 ed., Stockholm: Norstedts Juridik, 2006, p. 354.

⁶¹ RIBERDAHL critica, en aquest sentit, que sovint les lleis no deixen un espai suficient a l'autonomia local per a la seva posterior concreció. RIBERDAHL, Curt; "Rättighetslagar och kommunalsjälvstyrelse", *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, vol. 56, 1993, p. 163-164. L'exclusió dels ens locals en relació amb aquells drets que han d'aplicar pot plantejar problemes, especialment en casos en els quals l'Administració central no té en compte les seves capacitats concretes i els costos que tenen capacitat de suportar. Així ha succeït, per exemple, en relació amb el dret a l'assistència social, en què els municipis van qüestionar el seu Reglament de concreció i es van negar a aplicar-lo en virtut de la seva autonomia. HOLLANDER, Anna; *Rättighetslag i teori och praxis*, Uppsala: Lustus Förlag, 1995, p. 192.

⁶² LARSSON, Torbjörn; BÄCK, Henry; *Governing and Governance in Sweden*, Lund: Studentlitteratur, 2008, p. 210. VAHLNE WESTERHÄLL, Lotta; *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950-2000*, Stockholm: Norstedts Juridik, 2002, pàg. 32.

les autoritats locals i les bases dels impostos locals”, així com “les disposicions sobre competències i obligacions d'aquests ens” (art. 8:5 IG)⁶³. Per tant, l'autonomia dels ens locals constitueix una autonomia de caràcter administratiu, que no té un àmbit material propi definit en la llei fonamental sinó que depèn de la seva configuració pel legislador, i que es projecta principalment, per conseqüent, respecte el Govern i l'Administració central⁶⁴.

No obstant això, certs autors han apuntat l'existència d'un cert nucli de l'autonomia local que podria estar dotat de protecció constitucional i que quedaria, per tant, sostret a l'acció del legislador⁶⁵. Aquest nucli podria venir constituït, segons alguns sectors, per la facultat local d'establir impostos amb la finalitat de realitzar les seves pròpies tasques –el legislador podria regular la base dels impostos locals, però no afectar la decisió dels municipis sobre el seu establiment⁶⁶–; la qual cosa no negaria la intervenció estatal en el poder impositiu dels ens locals, però impediria al legislador afectar aquest poder en una mesura excessiva, que desnaturalitzés l'autonomia local⁶⁷. Per a un altre sector doctrinal més reduït, la protecció constitucional de l'autonomia local inclouria, no únicament la facultat dels ens locals d'establir impostos, sinó també la seva potestat de decisió i planificació de tasques, que obligaria el legislador a deixar en la seva regulació un àmbit de lliure decisió per als municipis i comtats⁶⁸.

Més enllà de la regulació constitucional de l'autonomia local, l'organització, les competències i funcions dels ens locals s'estableixen principalment a través de la Llei 1991:900 del Govern Local (*Kommunallagen*). D'acord amb aquesta llei, els municipis i comtats s'organitzen, de forma similar a l'ordenament espanyol, a l'entorn d'un òrgan polític – l'assemblea (*fullmäktige*)– que és elegit democràticament per sufragi directe i universal, i que escull els membres del comitè executiu (*kommunstyrelsen*, *landstingstyrelsen*), així com de la resta de comitès, amb una composició proporcional a la representació de les diverses forces polítiques⁶⁹. Al costat dels òrgans polítics, l'organització dels ens locals compta amb una sèrie d'òrgans administratius (*nämnder*), que exerceixen les tasques corresponents a l'aplicació de la normativa als casos concrets.

⁶³ El concepte de bases no té, tanmateix, el mateix significat que en l'ordenació espanyola.

⁶⁴ BULL, Thomas; *op. cit.*, 1999a, p. 110-111.

⁶⁵ Altres autors han considerat que l'autonomia local no té un contingut constitucionalment protegit davant el Parlament. Els treballs preparatoris de l'Instrument de Govern van establir aquest article com un principi sense efectes jurídics. Prop. 1973:90, p. 231. TORNGREN, Håkan; "Den kommunala självstyrelsen ur ett rättslig perspektiv", *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 2004, p. 59.

⁶⁶ NERGELIUS, Joakim; *op. cit.*, 2006, p. 290.

⁶⁷ BULL, Thomas; *op. cit.*, 1999a, p. 109-110.

⁶⁸ WARNLING-NEREP, Wiweka; LAGERQVIST VELOZ ROCA, Annika; REICHEL, Jane; *op. cit.*, 2007, p. 31. PAULSSON, Ingvar; RIBERDAHL, Curt; *Den kommunala självstyrelsen och lagen*, Uppsala: Kommentus, 1991, p. 17. BOHLIN, Alf; *Kommunalrättens grunder*, 5 ed., Stockholm: Norstedts Juridik, 2007, p. 22.

⁶⁹ Des de 1971, les eleccions locals se celebren el mateix dia que les eleccions generals al Parlament suec, el tercer diumenge de setembre cada quatre anys.

D'acord amb la Llei 1991:900 del Govern Local, els ens locals gaudeixen de dos tipus de competències: una competència general, en virtut de la qual poden atendre aquells assumptes d'interès general que estiguin connectats amb l'àrea pròpia del municipi o del comtat o bé que tinguin connexió amb els seus membres, sempre que no corresponguin a l'Estat, a cap altre municipi, a un altre comtat o a un altre tipus d'òrgan (art. 2:1 Llei 1991:900 del Govern Local); i una competència especial, que deriva de la legislació sectorial que estableix obligacions i responsabilitats per a aquests ens, regulant alhora la forma i el mètode en el qual han de ser realitzades. En l'àmbit social, els ens locals tenen àmplies competències en l'aplicació de drets i de la legislació, ja que s'ha produït una gran proliferació de lleis de competència especial, que estableixen per a ells l'obligació de regular o organitzar determinats serveis o prestacions. Són àmbits de competència especial dels ens locals, així, els serveis socials i l'educació bàsica –la provisió dels quals correspon als municipis–, i la salut i els serveis mèdics –que s'atribueixen principalment als comtats. Per contra, la competència general dels municipis ha quedat reduïda a la política de territori, la provisió d'habitatge, la provisió d'energia, i l'activitat cultural i de lleure⁷⁰.

Els ens locals exerceixen la seva facultat de concreció dels drets socials principalment a través de la seva aplicació i administració. Tot i que l'Instrument de Govern atribueix en exclusiva la concreció normativa a l'Administració central, la funció d'administració comporta un cert exercici de poder normatiu pels ens locals, a través de la seva facultat d'aprovar normes per a establir els objectius i directrius en l'organització de les activitats locals (art. 3:9 Llei 1991:900 del Govern local). Això implica una notable capacitat d'incidència dels ens locals en els elements normatius dels drets socials, ja que la seva activitat de creació i organització dels serveis esmentats suposa, en essència, la configuració jurídica de la prestació que integra el propi contingut del dret. Aquest aspecte és especialment important en relació a aquells drets que es formulen com a “quasi-drets” en la legislació social, establint únicament certes directrius per a l'organització dels serveis i les activitats que s'hauran de dur a terme a nivell local, ja que els ens locals gaudeixen, en aquest àmbit, d'un marge de llibertat excepcional que els permet establir i adequar les prestacions de serveis a les necessitats concretes de la seva població.

A més d'això, els ens locals incideixen en la concreció del dret a través de la seva aplicació als casos individuals que es presenten davant dels seus òrgans administratius. En l'aplicació individual, els municipis i comtats gaudeixen d'un ampli marge de discrecionalitat per a la determinació del contingut del dret i la valoració de les circumstàncies de l'individu, en especial, en aquells drets en què el nivell de prestació depèn de la necessitat de l'individu –assistència social, serveis socials, salut. Tanmateix, la subjecció dels ens locals a la Llei 1986:223 de l'Administració i a la pròpia Llei 1991:900 del Govern local implica l'aplicació a la seva activitat de certes garanties específiques, que permeten un control de legalitat i

⁷⁰ PAULSSON, Ingvar; RIBERDAHL, Curt; *op. cit.*, 1991, pàg. 87.

d'adequació sobre els seus actes⁷¹, alhora que subjecta la seva activitat als principis generals de legalitat, objectivitat i proporcionalitat (art. 1:9 IG), al principi de prohibició de retroactivitat de les decisions administratives que siguin desfavorables a l'individu (art. 2:3 Llei 1991:900 del Govern Local)⁷², i al principi d'igualtat⁷³.

En definitiva, la configuració de l'autonomia local en el sistema suec, tingui o no un contingut constitucionalment protegit, es tradueix a la pràctica en una major adaptabilitat de les lleis de l'àmbit social a cada municipi i comtat, tenint en compte les necessitats i la situació concreta de la població en cada àmbit territorial. Això té una particular importància en un país de característiques socials i geogràfiques tan diverses com Suècia i, malgrat que pot comportar alguns problemes quant al control de la potestat discrecional dels ens locals i a l'excessiva administrativització del sistema social, s'ha revelat com un sistema adequat i eficaç per a la garantia dels drets socials dels individus i, en conjunt, per a la supervivència del propi sistema social.

La posició del poder judicial en la garantia dels drets socials

La força del sistema parlamentari i del principi de sobirania popular a Suècia han determinat una configuració institucional de l'ordenament jurídic que gira, principalment, a l'entorn d'un Parlament gairebé il·limitat, quedant el poder judicial en un segon pla com a possible contrapès al legislador. No obstant, les limitades facultats de control dels òrgans judicials en relació al Parlament s'oposen, com es veurà, a la seva àmplia incidència en el control de l'Administració central i local, la qual cosa assegura la correcta aplicació de la legislació en matèria social.

L'Instrument de Govern conté una regulació succinta en relació al poder judicial. Els òrgans judicials s'han contemplat fins ara en el mateix capítol que l'Administració de l'Estat – “Capítol 11: Administració de Justícia i Administració General” –, amb una regulació breu sobre la seva organització, que es limita a establir que “el Tribunal Suprem és el màxim òrgan de la jurisdicció general, i el Tribunal Suprem Administratiu és el màxim Tribunal Administratiu” (art.

⁷¹ La subjecció dels ens locals a una o una altra llei depèn del tipus d'acte que realitzin. Si es tracta d'un acte en l'àmbit de la seva competència especial, està subjecte a la Llei 1986:223 de l'Administració i pot donar lloc a un recurs administratiu-judicial. Si l'acte es dicta en virtut de la seva competència general, quedarà subjecte a la Llei 1991:900 del Govern Local, podent donar lloc a un recurs de revisió de legalitat.

⁷² Segons BOHLIN, aquest principi implica una prohibició als ens locals de revocar aquelles decisions favorables a l'individu que hagin estat preses anteriorment, llevat que concorrin raons excepcionals. BOHLIN, Alf; *op. cit.*, 2007, p. 122.

⁷³ Així mateix, la facultat dels ens locals ve matisada pels consells generals o recomanacions (*allmänna råd*) de les autoritats administratives centrals, que harmonitzen la pràctica dels diversos ens locals i garanteixen un nivell mínim en la prestació que atribueixen als individus. STRÖMBERG, Håkan; *op. cit.*, 1999, p. 181. HOLLANDER, Anna; *op. cit.*, 1995, p. 85.

11:1 IG)⁷⁴. Així mateix, la Llei fonamental preveu certes garanties per a la independència dels òrgans judicials, tant pel què fa a la seva relació amb altres poders (arts. 11:2, 11:3, 11:8 IG), com pel què fa a la pròpia posició independent dels Jutges en cada Tribunal (art. 11:5, 12:8 IG). Més enllà d'aquestes previsions, no obstant, el text constitucional remet a la Llei la regulació d'aquelles funcions dels Tribunals que es considerin rellevants per a l'Administració de Justícia, els trets principals de la seva organització i el procediment judicial (art. 11:4 IG).

La independència del poder judicial queda, tanmateix, relativament matisada en el sistema suec, per diversos factors. En primer lloc, perquè el sistema de nomenament dels Jutges ordinaris atribueix completament la seva designació al Govern –atenent a factors objectius de mèrit i competència–, el qual ha d'escoltar, en el cas dels Magistrats del Tribunal Suprem i del Tribunal Suprem Administratiu, una comissió especial de nomenaments que realitza una proposta amb caràcter no vinculant. Això ha donat lloc a un sistema en el qual gran part dels Jutges es troba en condicions precàries per a l'exercici de la seva funció, depenent la seva designació, manteniment i promoció de la voluntat de l'executiu⁷⁵. En segon lloc, l'activitat judicial no suposa a Suècia cap mena d'incompatibilitat per a la realització d'altres tasques, de manera que molts Jutges i Magistrats han estat prèviament funcionaris del Govern i participen habitualment en l'elaboració de les lleis, com a experts que són consultats o mitjançant l'elaboració de dictàmens. Així mateix, la ubicació del Parlament com a institució central del sistema jurídic ha donat lloc a una cultura judicial en certa manera sotmesa a la voluntat del legislador, cosa que es reflecteix en la subjecció de la interpretació judicial als treballs preparatoris de les lleis, considerant-se els propis Jutges com a mers executors del Dret, a qui no correspon realitzar una interpretació independent de les normes⁷⁶. Malgrat que aquesta tendència s'ha vist modulada a partir de la incorporació del Conveni Europeu de Drets Humans (1994)⁷⁷ i de l'entrada de Suècia a la Unió Europea (1995), cal tenir en compte a l'hora d'analitzar la incidència dels òrgans judicials en el control del legislador que el sistema jurídic

⁷⁴ No obstant, la reforma de l'Instrument de Govern aprovada el 2 de juny de 2010 i que entrà en vigor l'1 de gener de 2011 separa la regulació dels Tribunals i de l'Administració en dos capítols diferents, subratllant la independència dels òrgans judicials. Prop. 2009/10:80, p. 120.

⁷⁵ Com indica CAMERON, aproximadament un 40% dels Jutges a Suècia no tenen una posició fixa, la qual cosa posa en dubte les condicions en les quals exerceixen la funció judicial. De tota manera, segons l'autor aquest sistema no genera descontentament entre els juristes, si bé considera que les demandes per un nomenament més democràtic aniran en augment a mesura que s'ampliï el rol del poder judicial a Suècia. CAMERON, Iain; "Protection of Constitutional Rights in Sweden", *Public Law*, 1997, pàg. 508.

⁷⁶ HAUTAMÄKI, Veli-Pekka. "Judicial Activism and the Final Frontier- Remarks on the Nordic Law", en DAHLMAN, Christian; KRAWIETZ, Werner (eds.); *Values, Rights and Duties In Legal and Philosophical Discourse*, Berlin: Duncker&Humblot, 2005, pàg. 143.

⁷⁷ El Conveni havia estat ratificat per Suècia el 1952 i la jurisdicció del Tribunal Europeu de Drets Humans es va reconèixer el 1966. Tanmateix, d'acord amb el sistema dualista que regeix en l'Estat suec respecte els Tractats internacionals, es requeria una incorporació expressa del Conveni a l'ordenació sueca, que es va realitzar a través de la Llei 1994:1219.

suec parteix d'aquesta particular situació, heretada del període d'absència de Constitució que es va estendre durant gran part del segle XX⁷⁸.

D'acord amb aquesta especial relació entre els òrgans judicials i el Parlament, l'Instrument de Govern preveia fins a l'actualitat unes possibilitats de control de constitucionalitat molt reduïdes per part d'aquests òrgans⁷⁹. Segons l'article 11:14 de l'Instrument de Govern, "Si un Tribunal o un altre òrgan públic considera que una norma entra en conflicte amb una disposició de la Constitució o amb una altra norma superior, o considera que el procediment establert s'ha vulnerat en algun aspecte substancial en l'elaboració de la norma, aquesta no serà aplicada. Si la norma ha estat aprovada pel Parlament o pel Govern, no obstant això, serà inaplicable únicament si l'error és manifest". Es tracta, per tant, d'un control de caràcter difús, que es dóna sempre en relació a un cas concret en el qual cal aplicar la norma qüestionada, i que es resol pel propi Tribunal que coneix del mateix, que pot decidir no aplicar la norma si la considera contrària a la Constitució. El fet que aquest control s'atribuís tant als òrgans administratius com als òrgans judicials, així com el requisit d'apreciar una contradicció "manifesta" per tal de declarar la inconstitucionalitat d'una llei, han provocat que els Tribunals no s'hagin sentit responsables de desenvolupar una tasca seriosa de control del legislador i, en els pocs casos en què ho han fet, ha estat amb efectes molt reduïts⁸⁰. En matèria social, a més, el control de constitucionalitat ha estat encara més difícil, en la mesura que l'Instrument de Govern conté únicament certs principis per a l'actuació dels poders públics i pocs drets de contingut precís i autònom.

Les reduïdes facultats de control del legislador es contraposen, en canvi, a la important tasca de fiscalització de l'Administració pública que duen a terme els òrgans judicials en el sistema suec, tasca en la qual tenen atribuïdes extenses facultats. De fet, la importància i el pes de l'Administració pública en el sistema social suec han provocat l'aparició, juntament amb els Tribunals Generals (*Allmän domstolar*), dels Tribunals Administratius (*Förvaltnings domstolar*), que representen una estructura judicial completament diferenciada i paral·lela que opera de forma simultània als Tribunals Generals en el sistema jurídic a través d'òrgans diferents, i que es troba, fins i tot, en nivells territorials diferents⁸¹. Així, el sistema de Tribunals

⁷⁸ El Conveni Europeu de Drets Humans i l'entrada a la Unió Europea han suposat la introducció a l'ordenament d'un cos jurídic de normes i principis nous, que provenen d'un legislador aliè al Parlament suec i que tenen caràcter superior a la legislació interna, la qual cosa requereix l'acceptació de la jurisprudència dels corresponents Tribunals internacionals –que interpreten de forma independent–, i la seva aplicació i interpretació, a nivell intern, pels òrgans judicials suecs, que adquireixen d'aquesta manera un nou paper com a límit o contrapès al Parlament estatal.

⁷⁹ Aquest aspecte també ha estat objecte de modificació en la reforma de l'Instrument de Govern de 2010, que ha suprimit el requisit d'inconstitucionalitat manifesta. Prop. 2009/10:80, p. 145.

⁸⁰ Com indica CAMERON, els propis Tribunals han tingut una concepció limitada del seu paper en el sistema constitucional i de les seves possibilitats de control del legislador. CAMERON, Iain; *op. cit.*, 1997, pàg. 510.

⁸¹ La separació dels diferents assumptes en òrgans diferents té origen en el segle XVII, si bé la construcció d'un sistema complet de Tribunals Administratius no es va produir fins als anys setanta del

Generals ve integrat pels Tribunals de districte (*Tingsrätt*), els Tribunals d'Apel·lació (*Hovrätt*) i el Tribunal Suprem General (*Högsta domstol*); mentre que el sistema de Tribunals Administratius es compon dels Tribunals del comtat (*Länsrätt*), els Tribunals Administratius d'Apel·lació (*Kammarrätt*) i el Tribunal Suprem Administratiu (*Regeringsrätt*).

Els Tribunals Administratius tenen competència per a conèixer de totes les decisions administratives que siguin recurribles d'acord amb la llei (art. 22.a Llei 1986:223 de l'Administració), ja siguin decisions d'una autoritat administrativa central, regional o local (art. 14 Llei 1971:289 sobre Tribunals Administratius). Això inclou en el seu àmbit de competència diverses matèries, des d'assumptes relatius a impostos, fins a serveis socials, seguretat social, prestacions especials, llicències o decisions de les autoritats municipals⁸². En aquests àmbits, a més, els Tribunals Administratius gaudeixen d'unes facultats de control molt extenses, ja que poden analitzar tant la legalitat de l'actuació administrativa com la seva adequació, efectuant una revisió completa del cas que se'ls presenta. Els Tribunals poden, en aquest sentit, revisar els fets i les proves aportades, així com anul·lar, modificar o reemplaçar completament la decisió recorreguda si no la consideren adequada, sense necessitat de retrotraure les actuacions al moment previ a l'adopció de l'acte impugnat⁸³. Això els atribueix, per tant, unes facultats gairebé idèntiques a les de l'autoritat administrativa que inicialment dicta la decisió, habilitant-los per a avaluar l'exercici de discrecionalitat que realitza l'Administració, més enllà de l'anul·lació dels actes que es considerin arbitraris⁸⁴.

Per aquest motiu, l'apel·lació contra una decisió administrativa davant la pròpia Administració o davant d'un Tribunal Administratiu es realitza a través d'un únic recurs, el recurs administrativo-judicial (*förvaltningsbesvär*), que s'aplica com una única figura, tant en seu administrativa com en seu judicial (Llei 1986:223 de l'Administració, Llei 1971:291 de Procediment Judicial Administratiu). En aquests casos, la garantia judicial dels drets socials és molt forta, atès l'incisiu control que poden realitzar els Tribunals Administratius sobre les decisions administratives, si bé aquesta garantia no es dona en relació a tots els drets socials, sinó que se circumscriu a aquells supòsits en què la pròpia llei reguladora de la matèria admeti l'apel·lació en via administrativa o judicial.

En aquest sentit, la tendència general en el sistema suec ve donada per una major possibilitat d'apel·lació en relació als drets socials a prestacions econòmiques, mentre que els

segle XX, a través de la Llei 1971:289 sobre Tribunals Administratius (*Lag om allmänna förvaltningsdomstolar*). STERZEL, Fredrik; "The Status of Administrative Judges", en STRÖMHOLM, Stig; *Swedish National Report to the XIII International Congress of Comparative Law*, Uppsala: Almqvist & Wiksell International, 1990, p. 268. "The Swedish National Courts Administration", *Scandinavian Studies in Law*, vol. 51, 2007.

⁸² STRÖMBERG, Håkan; *Allmän förvaltningsrätt*, Malmö: Liber, 2008, pàg. 177.

⁸³ RAGNEMALM, Hans; "Administrative Appeal and Extraordinary Remedies in Sweden", *Scandinavian Studies in Law*, vol. 20, 1976, p. 219.

⁸⁴ RAGNEMALM, Hans; *Administrative Justice in Sweden*, Stockholm: Juristförlaget, 1991, p. 237. STRÖMBERG, Håkan; *op. cit.*, 2008, p. 173.

drets a prestacions de servei tenen una apel·labilitat administrativa i judicial més reduïda. Així, per exemple, les prestacions econòmiques de seguretat social i les prestacions especials tenen plena exigibilitat administrativa i judicial, essent imprescindible l'esgotament previ de la via administrativa per a la interposició del recurs davant dels Tribunals Administratius (arts. 20:10 i 20:11 Llei 1962:381 d'Assegurança General). Els drets a l'assistència social i al suport als discapacitats admeten únicament el recurs en via judicial, però no la seva reclamació prèvia davant de l'Administració, obligant el particular a acudir directament a la jurisdicció per a la seva reclamació (art. 16:3 Llei 2001:453 de Serveis Socials, arts. 9 i 27 Llei 1993:387 sobre Suport i Servei a Certs Discapacitats).

En canvi, els drets a prestacions de servei tenen una menor garantia judicial i administrativa. En l'àmbit de l'educació s'admet, en determinats casos, l'apel·lació davant de la Junta d'Apel·lació sobre Educació (*skolväsendet överklagandenämnd*)⁸⁵ o la Junta Nacional d'Educació⁸⁶, si bé les possibilitats d'accés a la jurisdicció són molt restringides⁸⁷. En els serveis socials no hi ha la possibilitat d'apel·lació en seu administrativa, i l'accés a la jurisdicció es preveu únicament per a certs aspectes secundaris del dret –les condicions de la prestació, però no l'exigència d'obtenció de la prestació mateixa⁸⁸. Els serveis de salut admeten únicament l'apel·lació administrativa per responsabilitat disciplinària del personal mèdic i sanitari davant de la Junta de Responsabilitat de Salut i Atenció Sanitària, la decisió de la qual pot ser apel·lada al seu torn davant dels Tribunals Administratius (art. 7:1, 8:9 Llei 1998:531 sobre Activitat professional en l'Àmbit de la Salut i Atenció Sanitària).

En relació a aquests drets, per tant, la garantia judicial no té una incidència tan àmplia. La utilització de la legislació marc en aquests àmbits i les àmplies facultats dels ens locals per a la seva concreció, així com les reduïdes possibilitats d'accés a la jurisdicció, dificulten la seva garantia per via judicial i situen el seu assegurament en una altra òrbita, que troba certes vies d'assegurament en l'actuació d'alguns mecanismes que no tenen caràcter judicial: l'Ombudsman parlamentari (*Justitieombudsman*, art. 12:6 IG) i el Canceller de Justícia (*Justitiekanslern*, art. 11:6 IG). Aquests mecanismes institucionals, que es configuren com a administracions independents ubicades directament sota el Parlament o el Govern, permeten flexibilitzar el control que es realitza sobre l'Administració pública, admetent una supervisió prèvia o posterior a l'afectació del dret, amb caràcter general o concret, i que es pot activar

⁸⁵ Casos relatius a l'obligació d'escolarització, a la compleció de l'educació obligatòria i a l'admissió d'alumnes d'altres municipis (arts. 3:7, 3:10 i 3:12 Llei 1985:1100 d'Educació).

⁸⁶ Decisions municipals sobre l'admissió d'alumnes en escoles per a discapacitats mentals o en escoles especials (art. 3:5 Llei 1985:1100 d'Educació).

⁸⁷ Són susceptibles de recurs davant dels Tribunals Administratius les decisions dels municipis relatives a l'assistència dels menors a l'escola o a permisos d'activitats privades d'educació preescolar i de centres de dia, així com les decisions de la Junta Nacional d'Educació Superior sobre l'atorgament de beques d'estudi (arts. 3:16, 2:19 i 2b:12 Llei 1985:1100 d'Educació).

⁸⁸ L'apel·lació judicial es preveu únicament per a certs aspectes, com la taxa que ha de pagar l'individu, el trasllat de la persona a un altre municipi o l'accés a la documentació d'una empresa privada sobre la pròpia persona (art. 8:4, 2:3 i 7:4 Llei 2001:453 de Serveis Socials).

d'ofici o bé a instància de part. Això permet adaptar el control de les autoritats administratives a les necessitats de l'aplicació de la legislació social i, malgrat que no dóna lloc a resolucions imperatives com les del poder judicial, resulta en una major cooperació entre les institucions i en un esforç conjunt per a millorar l'aplicació de la llei, que ve reforçat encara més pel prestigi que tenen aquestes institucions i pel pes i rigor dels seus raonaments⁸⁹.

En definitiva, per tant, la garantia dels drets socials i de la correcta aplicació de la legislació social a Suècia es confia fonamentalment a uns Tribunals configurats amb àmplies facultats d'intervenció en el control de l'Administració, i es complementa a través d'altres institucions no jurisdiccionals, que actuen diversificant la supervisió dels òrgans administratius i obrint per al particular una via de reclamació que, tot i no donar lloc a resolucions obligatòries, pot suposar una solució efectiva als seus problemes.

Conclusió

L'Estat del benestar suec resulta d'un procés històric que ha tingut lloc al llarg del segle XX, en el qual els poders públics han anat assumint la responsabilitat per la satisfacció de certes necessitats dels individus al marge de les forces del mercat, possibilitant l'accés universal a determinats serveis i prestacions. La plasmació constitucional d'aquest sistema social ha estat, no obstant, certament reduïda. El desenvolupament d'aquest model de benestar durant el període d'absència de Constitució vigent ha provocat que els elements socials incorporats a l'Instrument de Govern de 1974 s'hagin vist limitats a una sèrie de principis orientadors de les polítiques públiques i a un conjunt de drets amb un cert contingut econòmic i social, que tenen, però, unes garanties de molt baixa intensitat.

No obstant això, la configuració de poders i les diverses institucions que estableix l'Instrument de Govern han donat lloc a un model de benestar que té certs trets constitucionals particulars. En primer lloc, el predomini del legislador en tots els àmbits de regulació i els reduïts controls que s'estableixen al Parlament han generat una extensa legislació social, amb una gran flexibilitat quant a la regulació dels drets socials, que pot adquirir diverses formes. La necessària adaptació de les lleis a l'autonomia local ha conduït a la utilització de la legislació marc en certs àmbits, atribuint als ens locals àmplies facultats a l'hora de concretar els drets i les prestacions o serveis que s'ofereixen. Això facilita una millor adaptació a les necessitats dels ciutadans en cada municipi però suposa també una certa inseguretat jurídica, per tal com dificulta la identificació del contingut concret del dret i d'aquell subjecte al qual s'ha de reclamar.

⁸⁹ En aquest sentit, ALEXIUS-BORGSTRÖM, Katarina; "Om JO-ämbetets funktioner", *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 2001, vol. 1-3, 2001, p. 42; BULL, Thomas; "The Original Ombudsman: blueprint in need of revision or a concept with more to offer?", *European Public Law*, 2000, vol. 6, núm. 3, p. 341 i BONNOR, Peter; "Ombudsmen and the Development of Public Law", *European Public Law*, 2003, vol. 9, núm. 2, 2003, p. 246, 260.

Per altra banda, la previsió d'aquests serveis i prestacions socials ha suposat un creixement exponencial de l'Administració pública, que ha adquirit unes proporcions incomparables amb cap altre poder de l'Estat. L'Administració ha assumit la funció de provisió dels serveis i prestacions previstos, adquirint al mateix temps importants facultats quant a la seva concreció normativa i a la seva aplicació en supòsits concrets, per als quals se li atorga una posició de plena independència. La particular situació de l'Administració en el sistema jurídic suec garanteix l'aplicació de les lleis amb independència i imparcialitat, en l'exercici d'unes funcions molt pròximes a les jurisdiccionals, que només pot realitzar per les seves especials característiques en l'ordenament. Per aquest motiu, atesa la rellevància de les funcions de l'Administració, s'ha creat a Suècia un sistema de Tribunals específic que es dedica exclusivament a fiscalitzar l'actuació de les autoritats administratives, a les quals s'atribueix la facultat, no només de declarar nuls els actes arbitraris, sinó de revisar completament els casos i dictar noves decisions si així es considera convenient. Això suposa exigir als Tribunals, en el marc d'un Estat social de benestar, una intervenció més activa que el mer control de contenció de la il·legalitat, i potencia la garantia dels drets previstos per la legislació social oferint vies de reclamació eficaces als particulars.

Malgrat que la garantia judicial no s'estén a tots els supòsits, la previsió d'altres institucions no jurisdiccionals de garantia –com l'Ombudsman parlamentari o el Canceller de Justícia– fomenten una visió integral de l'assegurament d'aquests drets, que passa no únicament pels Tribunals de Justícia sinó per la col·laboració entre institucions i l'autocontrol de totes les autoritats administratives, a fi de garantir la correcta aplicació de la legislació social. Això posa en relleu que el punt clau en la garantia dels drets socials radica en el control de l'Administració, en tant que òrgan encarregat de dur a terme i d'aplicar principalment la legislació social, alhora que permet percebre la importància d'articular diferents tipus de controls d'aquests òrgans –no només jurisdiccionals–, d'acord amb la naturalesa diversificada dels drets socials. L'ordenament suec mostra, per tant, un sistema de regulació flexible dels drets socials que es complementa amb un conjunt de garanties fortes i diverses, capaces de fer front a la multiplicitat de situacions en què s'aplica la legislació social.

La importància de reconèixer l'especificitat dels drets socials en el sistema jurídic queda palesa en la configuració del model de benestar suec. Només acceptant la diferent naturalesa dels drets socials i de la legislació social és possible articular aquells instruments de garantia que siguin més eficaços per a l'individu i establir una configuració dels poders públics que afavoreixi una correcta aplicació de la legislació social. Fins i tot en un marc de Constitució normativa dèbil, per tant, es revela com a necessària la utilització de certs mecanismes constitucionals que organitzin i limitin l'activitat dels diferents poders i institucions de l'Estat. Un dels Estats de benestar amb una menor normativitat constitucional depèn així, en gran mesura, de la configuració dels mecanismes de legislació, regulació i garantia que s'estableixen en la seva llei fonamental.



www.icps.cat