

Garrido Juncal, A., “Los servicios sociales en el S. XXI. Nuevas tipologías y nuevas formas de prestación”, Thomson Reuters Aranzadi, 2020, 313 pp.

Esta interesante y pormenorizada monografía ofrece al lector un riguroso análisis de los servicios sociales desde su nacimiento hasta su situación actual, aportando claridad y precisión jurídica a una cuestión que a día de hoy sigue siendo objeto de controversia doctrinal. El primero de los cuatro capítulos en los que se estructura este trabajo tiene por objeto exponer sintéticamente la evolución histórica y el escenario actual de los servicios sociales, destacándose el papel preeminente que la ideología liberal tuvo en el alumbramiento de este fenómeno. En el contexto actual, considera la autora que el denominado cuarto pilar del Estado del Bienestar es objeto de múltiples transformaciones, lo que genera incertidumbre acerca de cuáles serán los efectos a corto y a largo plazo de las distintas reformas acometidas por el legislador estatal y autonómico. Frente a esta circunstancia, se plantea el interrogante de si se estaría asistiendo a la destrucción o a la reestructuración de este modelo de Estado, pues de ordinario las instituciones jurídicas no nacen o desaparecen en un momento puntual, sino que son el fruto del devenir de los años y de la influencia que los acontecimientos van cincelandando en la sociedad de cada momento. Como advierte la autora, “la historia es una poderosa herramienta que puede ayudarnos a encarar los problemas que nos acucian hoy en día, evitando que incurramos en algunos despropósitos del pasado”. Tal es el leitmotiv de este primer capítulo, que destaca además la insuficiencia de estudios en profundidad sobre esta materia por parte de la doctrina administrativista. Tres serían los motivos por los que, a su juicio, esta materia habría estado fuera del radar de la doctrina iuspublicista: en primer lugar, la creencia de que los profesionales de las incipientes Facultades de Trabajo Social y de Educación Social son los únicos competentes para teorizar sobre esta materia (lo que reforzaría el hecho de que en los planes de estudio de dichos centros figuren asignaturas con el nombre de “servicios sociales”), en segundo lugar, la ausencia de modificaciones legislativas importantes hasta fechas recientes y, en tercer y último lugar, la mayor trascendencia social y económica de otros temas clásicos del Derecho Administrativo como, por ejemplo, la contratación pública, el medio ambiente o el urbanismo.

Sin embargo, esta materia se encuentra actualmente en un momento de gran interés tanto para el estudioso del Derecho como para su aplicador, pues dos modificaciones legislativas de primer orden han tenido por objeto los servicios sociales. Por un lado, y como consecuencia de la última crisis económica (o penúltima, habida cuenta las nefastas consecuencias que se vislumbran tras la primera oleada de la Covid-19), el legislador modificó la normativa básica sobre régimen local para reducir el papel de los municipios en la prestación de los servicios sociales. Por otro lado, las

directivas europeas sobre contratación pública de cuarta generación han suscitado la eliminación, por parte del legislador estatal, del contrato de gestión de servicios públicos como tipología contractual, además de introducir nuevas posibilidades relativas a la gestión de los servicios públicos a través de acuerdos con entidades sin ánimo de lucro. Ambos cambios encuentran su justificación en el empeoramiento súbito e intenso de la situación económica a partir de 2008, lo que trajo como consecuencia una inversión de las prioridades de los poderes públicos que, lógicamente, dejó en un segundo plano el fortalecimiento del Estado del Bienestar y se centró en su viabilidad económica a corto y medio plazo. Como nos advierte la autora de este trabajo, la nueva crisis económica que se vislumbra a corto plazo no augura importantes mejoras en los servicios sociales sino más bien un importante retroceso en la materia.

En el segundo de los capítulos de esta monografía, titulado «El concepto y la naturaleza jurídica de los servicios sociales», se emprende la búsqueda de su significado preciso. Se trata, en palabras de la autora, de una noción extremadamente compleja, puesto que, a pesar de la familiaridad de la expresión servicios sociales, existe en este ámbito un verdadero galimatías terminológico, y ello porque este concepto se utiliza con significados diferentes por la propia legislación y jurisprudencia, mientras que en la doctrina pueden encontrarse posiciones encontradas y numerosos matices al respecto. Así, el mismo nombre es empleado para designar diferentes cosas y, a la vez, la misma cosa recibe diferentes denominaciones. La autora identifica dos factores que distorsionan la delimitación conceptual de los servicios sociales: la dispersión terminológica en el campo social y la naturaleza polisémica de esta locución, lo que le llevan a concluir que, en primer lugar, los servicios sociales no son un sinónimo de la asistencia social, denominación que tuvo inicialmente una gran profusión en el ordenamiento jurídico español por estar presente en el art. 148.1.20 CE, sino que éstos se orientan hacia un objetivo más amplio, caracterizándose por una vocación preventiva, además de asistencial. Y, en segundo lugar, que entre una acepción amplia y otra estricta del concepto de servicios sociales, debe primar la segunda, puesto que resulta preciso apostar por un concepto acotado de servicio social, que no sirva “para todo y para todos”, como se infiere del análisis de la legislación autonómica sobre servicios sociales. Finalmente, en este capítulo se presenta una clasificación original de las prestaciones sociales que se aparta deliberadamente de las tipologías clásicas o tradicionales: prestaciones técnicas, tecnológicas y económicas; garantizadas y no garantizadas, y sujetas a copago y gratuitas. La finalidad de esta clasificación no es otra que analizar en profundidad dos temas polémicos como son la posición del ciudadano en sus relaciones con las Administraciones Públicas y la naturaleza jurídica de los servicios sociales.

El tercer capítulo tiene por objeto el análisis y exposición del marco jurídico de los servicios sociales en España y presenta dos partes claramente diferenciadas: la co-

rrespondiente al bloque de la constitucionalidad y la relativa a la normativa autonómica. Respecto de la primera parte, se analizan las principales cuestiones materiales y formales relacionadas con el bloque de la constitucionalidad, como la cláusula del Estado social, los principios rectores de la política social y económica, la respuesta a la desconstitucionalización del Estado, la construcción del Estado de las Autonomías y del Estado social, y el reparto competencial en materia de servicios sociales. En relación con estas cuestiones, la autora mantiene que, a pesar de que España se haya constituido como un auténtico Estado social gracias al amplio elenco de precepto constitucionales que imponen a los poderes públicos la atención a los ciudadanos más vulnerables, la imprecisión del lenguaje utilizado por el constituyente estaría en el origen de muchos de los incumplimientos de tales obligaciones. Respecto de la segunda parte de este capítulo, se parte de la premisa de que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias de carácter exclusivo sobre los servicios sociales en sus respectivos Estatutos. Esto lleva a la autora a mantener que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que el legislador estatal promulgo amparándose en el artículo 149.1.1 CE –regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales–, supone una clara invasión de competencias autonómicas, a pesar de que ninguna instó los mecanismos constitucionales para su defensa. La reacción de la mayoría de Comunidades Autónomas fue reformar su legislación, admitiendo tácitamente la invasión competencial, lo que supuso el nacimiento de la denominada tercera generación de normas autonómicas sobre servicios sociales. También en este capítulo se analiza la modificación del régimen competencial municipal en materia de servicios sociales llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, frente a la que las Comunidades Autónomas sí interpusieron esta vez recurso frente al Tribunal Constitucional, el cual avaló las leyes autonómicas sobre servicios sociales que atribuían a los municipios competencias propias sobre esta materia, si bien siempre como una opción política de aquéllas, no como una obligación legal a favor de los municipios.

Finalmente, el cuarto y último de los capítulos que componen esta obra se centra en el examen de una de las modalidades de gestión indirecta de los servicios sociales: el denominado concierto social. Para ello, se examinan los antecedentes normativos de esta figura (recuérdese que se trata de una de las cuatro modalidades del contrato de gestión de servicios públicos previstos en el derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011), su configuración jurídica actual y su marco regulatorio, sus principios generales y sus elementos esenciales, tanto desde el punto de vista subjetivo –entidades concertante y concertada, personalidad jurídica de estas entidades y modalidades de la iniciativa privada en los

servicios sociales, con especial atención al denominado “tercer sector”–, como objetivo –servicios sociales susceptibles de concertación social, límites a la gestión indirecta de los servicios sociales, imposición de la gestión directa para la prestación de determinados servicios sociales y participación subsidiaria y/o complementaria de la iniciativa privada– y procedimental –abarcando todas las fases de la contratación pública respecto de esta figura–. La autora reflexiona acerca de aquellas cuestiones más relevantes en esta materia, como la viabilidad de la huida de las formas tradicionales de actuación administrativa por parte de las Comunidades Autónomas en el diseño legal del concierto social. En este sentido, al no apreciarse nítidamente una equiparación total entre el concierto social y el contrato, el convenio o la subvención, considera que ello haría cobrar fuerza la idea de que existe cierta pretensión de que el concierto social se erija como una modalidad de gestión indirecta de los servicios sociales. Sin embargo, la falta de un posicionamiento expreso en este sentido o, al menos, la deducción de esa intención a tenor del procedimiento de concertación que se articula, no haría más que avivar la problemática competencial puesto que, si bien la competencia legislativa sobre los servicios sociales corresponde a las Comunidades Autónomas, el Estado posee amplios títulos de intervención a los que podría recurrir en un futuro con el objeto de terminar repercutiendo, una vez más, en la capacidad autonómica de organización de la prestación de los servicios sociales.

En definitiva, se trata de una obra que aborda uno de los temas más controvertidos tanto en el plano jurídico como social y económico, aportando un análisis exhaustivo, profundo y ameno de su regulación actual y contribuyendo decisivamente a arrojar luz sobre los principales interrogantes que sobrevuelan sobre la actividad prestacional de las Administraciones Públicas en materia de servicios sociales.

Prof. Dr. Alejandro Román Márquez

Departamento de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla