



Revista Galega de Administración Pública, EGAP  
Núm. 60\_julio-diciembre 2020 | pp. 543-547  
Santiago de Compostela, 2020  
<https://doi.org/10.36402/regap.v0i60.4693>  
© Noelia Betetos Agrelo  
ISSN-L: 1132-8371

Recibido: 11/12/2020 | Aceptado: 14/12/2020  
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## Los servicios sociales en el S. XXI: nuevas tipologías y nuevas formas de prestación

60 Regap

Regap



RECENSIONES

NOELIA BETETOS AGRELO

Investigadora del Área de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela  
[noelia.betetos.agrelo@usc.es](mailto:noelia.betetos.agrelo@usc.es)

GARRIDO JUNCAL, A.: *Los servicios sociales en el S. XXI: nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2020, 313 pp. ISBN: 978-84-91352-95-2.

Esta monografía constituye la continuación del estudio acerca de la configuración del régimen jurídico de los servicios sociales en el ordenamiento jurídico español. Dicho trabajo fue iniciado por la autora con ocasión de su tesis doctoral, culminada con gran éxito en el año 2015. La labor efectuada en su monografía es encomiable, pues existen pocos estudios que se decanten por abordar como tema central el análisis del régimen jurídico actual de los servicios sociales, dada su enorme complejidad y la escasa preocupación que el legislador ha prestado a esta cuestión hasta épocas recientes.

El volumen se estructura en cuatro capítulos en los que se acomete de manera sistemática el estudio de la evolución histórica en lo que respecta a la configuración jurídica de los servicios sociales para confrontarla *a posteriori* con el estado actual de la disciplina. En el capítulo segundo, es posible encontrar una elaborada construcción dogmática en la que la profesora Garrido Juncal trata de adentrar al lector en la conceptualización del término “servicios sociales”, así como definir cuál es la naturaleza jurídica que reviste esta modalidad de servicio público. En el capítulo tercero, se analiza el marco jurídico en el que se enmarcan los servicios sociales, desde su encuadramiento en el régimen jurídico constitucional, pasando por el análisis del reparto competencial en materia de servicios sociales entre los diferentes niveles de gobierno, con especial referencia a las leyes autonómicas que regulan esta tipología de servicios. Finalmente, el último capítulo, en consonancia con lo anterior, termina con la exposición detallada del régimen jurídico del concierto social a través de un examen transversal de los elementos objetivos, subjetivos y procedimentales que caracterizan a esta institución.

Se hace necesario comenzar la presente recensión señalando que la investigación, que en este sentido llega en un momento muy pertinente, afronta el análisis crítico de los principales desafíos a los que se enfrentan los servicios sociales en la actualidad. Todo ello examinado desde una óptica que permite establecer una visión global acerca de cómo se ha desarrollado el proceso evolutivo de la institución de los servicios sociales, lo que sin duda es esencial para comprender cuáles han sido los factores decisivos en lo que al retraso de su consolidación se refiere.

Ciertamente, tal y como se logra atisbar en el trabajo, el carácter cíclico que constituye la esencia de las recesiones económicas como la acaecida en el año 2008 de cuyos efectos todavía no nos encontramos completamente repuestos, así como la frustración en el objetivo de recuperación financiera lograda hasta la actualidad que se ha visto dificultada a causa de las secuelas que ya se empiezan a manifestar a consecuencia de la pandemia del COVID-19, hacen que la implementación de un sistema de servicios sociales sólido sea todo un reto para el conjunto de nuestras administraciones públicas. Así, la premisa que se extrae de esta primera aproximación se puede sintetizar bajo la idea de que los periodos de dificultad económica son una de las principales causas que inciden en el grado de protección que se dispensa a los derechos fundamentales socioeconómicos, con la consiguiente afectación negativa al ámbito de los servicios sociales.

De la argumentación expuesta se desprende que el núcleo central que rodea la construcción de una teoría solvente que tenga como objeto los servicios sociales se ve, a menudo, frustrado por la posición que se otorga a esta tipología de servicios públicos dentro del conjunto de prestaciones garantizadas en el marco del Estado de bienestar. Resulta evidente, por tanto, que los servicios sociales han venido ocupando tradicionalmente el pilar menos evolucionado del cuarteto que conforma junto a la sanidad, a la educación y a la seguridad social. Lo cierto es que, en contraposición a la fortaleza y a la estabilidad que caracterizan a los servicios públicos anteriormente citados, las prestaciones asistenciales, por otro lado, dependen en gran medida de la

situación económica y de la disponibilidad presupuestaria existente en cada momento, de tal forma que vienen resignándose a ocupar una suerte de categoría secundaria cuyo fin busca cubrir las necesidades que no encuentran cabida en la educación, en la sanidad y en la seguridad social.

El estudio del primer capítulo permitirá al lector, tal y como lo hace la autora, cuestionarse acerca del hecho de si, y en qué medida, el régimen jurídico de los servicios sociales se ve afectado por las tendencias políticas y sociales preeminentes en la actualidad que se decantan por la destrucción del sistema existente o bien si ha de abogarse por una adecuada reestructuración del modelo de Estado de bienestar. La profesora hace hincapié en el hecho de que los servicios sociales, y más específicamente en lo tocante al nivel de garantía asistencial que va a reclamarse a través de este tipo de prestaciones, viene innegablemente ligado al contexto social, político y económico presente en cada momento, lo que exige un esfuerzo constante por parte de las instituciones públicas, que han de adaptarse a la situación cambiante. En este sentido, si bien resulta innegable que la disponibilidad presupuestaria es un elemento clave en la fijación del alcance de los servicios sociales que van a brindarse a los ciudadanos en cada momento histórico, también conviene destacar que corresponde a los poderes públicos garantizar, en cualquier caso, un contenido prestacional mínimo que viene ligado a la declaración constitucional del Estado social y que habrá de mantenerse con independencia de la situación financiera de las arcas públicas. Finalmente, dentro del contenido de la primera parte de la obra, resta destacar las interesantes observaciones formuladas en las que se teoriza sobre el valor que ha de darse a la reciente proliferación de disposiciones normativas dictadas en este ámbito, mediante el análisis de los motivos a que responde la centralidad que esta materia ha tenido en épocas recientes y si con ella se está tratando de paliar las insuficiencias estructurales que presentaba el sistema hasta la actualidad.

El capítulo segundo aborda una tarea arduamente compleja, como es siempre la conceptualización de las instituciones jurídicas<sup>1</sup>, acrecentada esta dificultad en el caso de los servicios sociales por el hecho de que estamos ante una acepción polisémica, lo que supone que en ella encuentren cabida diferentes modalidades de prestaciones asistenciales. A lo largo del capítulo, la autora aboga por la necesidad de restringir el concepto de servicios sociales, afirmando que, a menudo, el término se emplea para describir una realidad tan amplia que prácticamente encuentran acomodo en la misma cualquier tipo de política pública de orden social, laboral, cultural, educativa o cualquier otra de análoga naturaleza, lo que resulta contraproducente cuando se trata de materializar estas políticas o directrices en verdaderas prestaciones en favor de los ciudadanos. A su vez, el lector podrá beneficiarse de la labor de clasificación siempre de gran utilidad para organizar algunos de los conceptos esenciales en torno a la configuración del régimen jurídico de los servicios sociales.

1 Especial mención en el ámbito de la formación de conceptos jurídicos propios del derecho público merece la monografía de DÍEZ SASTRE, S., *La formación de conceptos en el Derecho Público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*, Marcial Pons, Madrid, 2018. En este sentido, la misma autora destaca la complejidad inherente a la construcción dogmática en el ámbito jurídico, dificultada por la imposibilidad de abarcar la totalidad de las fuentes disponibles, pero tan necesaria para el progreso de la ciencia jurídica.

Efectuada la antedicha tarea de sistematización y conceptualización, la autora culmina el capítulo abordando dos cuestiones que incitan a la reflexión. Por un lado, analiza cuál es la posición jurídica que ocupa el ciudadano en las relaciones que le unen con la Administración pública, como destinatario el primero y responsable la segunda en la prestación de los servicios sociales. Y, por otro lado, en el último epígrafe el lector puede adentrarse en las observaciones formuladas por la profesora Garrido Juncal en torno a la naturaleza jurídica que ha de reconocerse a los servicios sociales, así como a los argumentos esgrimidos por la doctrina en relación con su eventual calificación como servicio público.

Seguidamente, el capítulo tercero se dedica a la revisión del marco normativo en el que se encuadra la regulación de los servicios sociales. A su vez, este se encuentra dividido en dos epígrafes diferenciados en los que se aborda el estudio de la constitucionalización de los servicios sociales a partir de la Carta Magna de 1978, para a continuación examinar en el segundo epígrafe las disposiciones autonómicas vigentes que regulan esta cuestión, así como las tensiones competenciales que se han producido tras las iniciativas del legislador estatal en un ámbito cuya competencia corresponde en exclusiva a las comunidades autónomas (art. 148.1.20º CE).

Ciertamente, en España la configuración constitucional del Estado social no es una cuestión exenta de dificultades. Con carácter general, la lectura de nuestra Carta Magna permite individuar numerosas órdenes dirigidas a los poderes públicos cuyo contenido incorpora verdaderos mandatos destinados a la tutela de aquellos sectores de la población que se encuentran más desfavorecidos o en situación de vulnerabilidad. No obstante, la redacción ambigua y las cuantiosas remisiones hacen que estas obligaciones impuestas a los poderes públicos se diluyan, quedando reconducidas a meros principios programáticos que han de inspirar el ordenamiento jurídico, sin reconocérseles un contenido obligacional concreto. En lo que respecta al estudio de la regulación vigente, la totalidad de nuestras comunidades autónomas han asumido, en régimen de exclusividad, la aprobación de disposiciones cuyo objetivo principal se centra en la construcción de un régimen jurídico completo en materia de servicios sociales. No obstante, ha de destacarse la tendencia creciente del legislador nacional de “invadir” este marco competencial propio de las autonomías, que, a su vez y de forma sorprendente, han adoptado una actitud pasiva respecto a estas intrusiones, limitándose a adaptar su normativa propia a las nuevas directrices consagradas en las disposiciones estatales<sup>2</sup>.

---

2 Con carácter general, la base competencial a la que recurre el legislador nacional cuando desea acometer alguna intervención legislativa en materia de servicios sociales es la señalada en el artículo 149.1.1º de la CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la “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”; así lo ha hecho, por ejemplo, con ocasión de la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Este hecho parece denotar la voluntad del legislador estatal de irrumpir en un ámbito de actuación que tradicionalmente ha venido desarrollado por las comunidades autónomas, sin perjuicio de las eventuales transferencias de fondos proporcionadas para financiar esta actividad prestacional. El hecho de que se recurra a esa habilitación constitucional tan abstracta y poco conectada, *a priori*, con los servicios sociales puede ser un elemento a tomar en consideración para atestiguar que el Estado ha invadido competencias propias de las autonomías, ya que si se encontrase formalmente legitimado para abordar esta labor se ampararía en alguna otra base de entre las expresamente previstas en el artículo 149 de la Carta Magna.

El último capítulo se centra en el estudio de las formas de gestión de los servicios sociales. Como ya resulta de sobra conocido, en el ámbito específico de esta tipología de servicios confluyen la iniciativa pública con la erogación privada de las prestaciones y demás beneficios de carácter asistencial que integran el contenido de la institución jurídica objeto de análisis. La conciliación de ambas formas de prestación no presenta en este sector de actividad ninguna problemática desde el punto de vista del respeto al principio de libre competencia, fuertemente implementado a raíz del proceso de liberalización económica instado por las autoridades europeas. En concreto, la compatibilidad de ambos regímenes, el privado, sujeto a las reglas de mercado, y el público, financiado con cargo a las disponibilidades presupuestarias de las administraciones, se justifica en la relevancia social que subyace a la prestación de estos servicios.

Así, la normativa actual que regula las formas de gestión de los servicios sociales es el resultado de un conjunto de acontecimientos que han influido de forma significativa en la normativa vigente. El primero de ellos no puede ser otro que la aprobación por las instituciones europeas del Cuarto Paquete de Directivas sobre contratación pública, cuestión íntimamente ligada al segundo elemento, que viene marcado por el modo de transposición de las mencionadas disposiciones al ordenamiento jurídico español. Respecto a este punto, he de limitar mis reflexiones a apuntar que la incorporación de las anteriores previsiones conlleva la eliminación del contrato de gestión de servicios públicos y, dentro de este, de la modalidad del concierto, herramienta que tradicionalmente daba forma a los contratos que tenían como objeto la prestación de los servicios sociales. Finalmente, el último hito que caracteriza esta nueva regulación es la supervivencia de la figura del concierto social en las legislaciones de las comunidades autónomas, aspecto este último que es analizado con plena solvencia en la obra, a la cual nos remitimos para profundizar más sobre el tema.

Por todo lo expuesto, cabe concluir que la lectura del libro recensionado resulta sumamente recomendable a todo tipo de público que desee formarse en la materia, ya que aporta a los lectores una visión global acerca del panorama jurídico vigente y de los retos a los que se enfrentan los servicios sociales en la actualidad. Todo ello analizado con un enfoque exhaustivo que garantiza al lector la certeza de adquirir el conocimiento necesario sobre los sucesivos cambios que han acaecido en este ámbito durante la paulatina evolución de la institución jurídica.

En definitiva, la obra resulta destacable no solo por la gran brillantez expositiva de su redacción, sino también por la accesibilidad con la que se expone una cuestión de tanto calado como lo es la construcción dogmática de los servicios sociales. Ello hace de la monografía un instrumento sumamente aconsejable para aquellos que deseen acometer el estudio del régimen jurídico de los servicios sociales a través del análisis de su evolución histórica y de la normativa vigente, así como de los desafíos y perspectivas que han de superarse en el futuro para el progreso en esta disciplina.

Regap



RECENSIONES

