

LOS SERVICIOS SOCIALES *

Por UMBERTO POTOTSCHNIG

1. No es por casualidad que, en la sistemática utilizada por el DPR número 616, el sector orgánico denominado «servicios sociales» venga regulado en primer lugar inmediatamente después de las disposiciones generales y de los escasos artículos, también ellos de carácter preliminar, dedicados a la ordenación y organización administrativas. Verosimilmente se trata de una precedencia determinada no tanto por una opción de valor —como si mañana las regiones debieran encontrar su empeño específico y esencial en el campo de los servicios sociales— cuanto por razones operativas y funcionales internas al Decreto delegado mismo y ligadas a las trabajosas peripecias que han acompañado a su nacimiento.

En efecto, es conveniente recordar que, sobre muchas de las disposiciones que integran el hoy título III del Decreto se han podido concitar, en las diversas fases de elaboración del texto, convergencias amplias y desconocidas para otros sectores. Lo cierto es que, una vez superado el compás de espera subsiguiente a la publicación del primer

* En *Le Regioni*, núm. 6, Milano, 1977.

esquema gubernativo (deliberado por el Consejo de Ministros el 18 de febrero de 1977) se ha llegado pronto, en este sector, a un texto no muy diferente de aquel propuesto por la comisión Giannini y sustancialmente aceptado por las regiones en el congreso de Milán del 28-29 de junio. Pero, sobre todo, debe de tenerse en cuenta que el sector de los servicios sociales ha sido en el que el boceto para una redistribución orgánica de las funciones a todos los niveles podía ser, por razones objetivas y aun dentro del respeto a los límites de la delegación, más completo. Y es que, en efecto, las normas contenidas en el título III del Decreto afectan simultáneamente, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores, al Estado, a las regiones y a los entes territoriales menores (sin dejar de lado a las comunidades rurales y resituando también a las viejas provincias). Precisamente por esta amplitud y globalidad de perspectivas las normas relativas a los servicios sociales han dado ocasión al legislador delegado para anticipar algunas líneas de la anunciada reforma del sector. Piénsese en el reparto de competencias, operado por los artículos 27, 30 y 31, entre el Estado y las regiones en materia de asistencia sanitaria y hospitalaria (reparto tomado del proyecto de ley para la reforma sanitaria). Piénsese en las normas del artículo 25, que han previsto la transferencia a los municipios de las funciones hasta ahora cubiertas por el ECA y por las instituciones públicas de asistencia o beneficencia, así como la atribución a los mismos municipios, en propiedad o en uso, de los bienes transferidos a las regiones de los entes públicos nacionales o interregionales (todo lo cual abunda en la perspectiva de una integración, en torno a los municipios, de la totalidad de funciones en materia asistencial). Piénsese, en fin, en la remisión a la ley regional para la determinación de los ámbitos territoriales adecuados con vistas a la gestión de los servicios sociales y sanitarios, operación ésta que también conduce a una anticipada puesta en práctica de los puntos básicos de la proyectada reforma de la asistencia pública y de la misma reforma sanitaria.

Todo ello no debe llevar a creer, de otra parte, que las amplias perspectivas de esta reforma hayan bastado para despejar cualquier problema. Precisamente un proyecto tan ambicioso ha acabado por plantear, en el sector de los servicios sociales, algunos problemas especialmente difíciles y delicados, y ello por la evidente necesidad de captar e individualizar sobre la marcha los instrumentos necesarios de coordinación y acuerdo entre las diversas instancias de intervención. Es sintomático, por ejemplo, que en las primeras discusiones que han seguido a la publicación del Decreto se haya ya planteado el problema, precisamente a propósito de los servicios sociales, de si son todavía imaginables «delegaciones» a los municipios y a las provincias en el sentido previsto por el artículo 118, 3, de la Constitución o si, por el contrario, una vez operada por el Decreto una redistribución general de las funciones las «delegaciones» de aquel tipo deben de considerarse instrumentos en buena parte superados y ya inutilizables. Como es también

sintomático el que una buena parte de las nuevas transferencias de funciones a las regiones —o de las nuevas atribuciones a los municipios— se hayan diferido, en el sector de servicios sociales, a la entrada en vigor de la Ley de reforma del respectivo sector (así ocurre en los artículos 25, 27, 2 c, 34, 44, 48 y 49), si bien muchas de estas normas prevén después, casi a título de sanción para el posible retraso del legislador, que las transferencias y las nuevas atribuciones devendrán operantes, en todo caso, a partir de una cierta fecha e incluso en defecto de la reforma.

2. Planteadas estas premisas, se pueden evidenciar mejor las características de la nueva configuración, determinada para el sector orgánico de los servicios sociales por el DPR número 616.

La novedad a señalar en primer lugar —la más importante también— viene dada por la redefinición de la casi totalidad de las materias de competencia regional en el sector. El legislador delegado ha acogido, por tanto, las sugerencias que ya había formulado la doctrina más autorizada en este sentido y desde hace bastantes años (por todos, v. PALADIN: «Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale», en *Foro amm.*, 1971, III, 3). Por otra parte, ésta era la única vía para salir definitivamente de toda interpretación reducida de las materias de competencia regional, posible a partir de los Decretos de transferencias de 1972. El método utilizado para esta redefinición parece sustancialmente correcto, e incluso más afortunado que el empleado a menudo por la misma comisión Giannini. En efecto, el DPR número 616 ha hecho preceder a toda relación de funciones transferidas una fórmula sintética llamada a precisar autónomamente el ámbito de cada materia, superando así, sin servidumbres, toda definición legislativa deducible, explícita o implícitamente, de las normas preexistentes. La fórmula —la misma utilizada, por lo demás, en el resto del Decreto— ha sido la de afirmar que las funciones relativas a una determinada materia «*conciernen*» (es decir, todo lo que *objetivamente* corresponde) a determinados objetivos, actividades, servicios, estructuras o bienes. Se ha llegado así a una definición que refleja más cumplidamente las exigencias de la fase actual de desarrollo del ordenamiento regional: una fase en la que no se trata tanto de saber cuáles son las funciones administrativas, ya ejercitadas por el Estado, que pasan a las regiones (como en 1972) cuanto de determinar cuál es el ámbito en que las regiones pueden operar, incluso a través del desarrollo de funciones administrativas nuevas o distintas de las hasta entonces ejercitadas.

Las propuestas de la comisión Giannini —aunque no fuera más que porque habían sido sugeridas a partir de una cierta experiencia madurada en las relaciones entre Estado y regiones durante la vigencia de los Decretos de 1972— se mueven frecuentemente en otra dirección, toda vez que están encaminadas a enumerar, en desarrollo la integración de lo ya previsto por aquellos Decretos, y las funciones que debían

ser transferidas a las regiones. Los únicos dos sectores en que esto no ha ocurrido —es decir, en los que la comisión había renunciado a formar elencos detallados y analíticos de las funciones a transferir—, y en los que se habían intentado usar, por el contrario, *fórmulas generales*, capaces de constituir, más que una definición de la materia correspondiente, su natural desenvolvimiento y su agregación esencial, han sido los de «*sanidad y servicios sociales*» y «*actividades culturales*». No casualmente, estos últimos sectores eran los que presentaban una situación extremadamente fragmentada en cuanto a la distribución de funciones y los que, habida cuenta del número desmesurado de estructuras existentes, no habrían podido abarcarse globalmente a través de un reconocimiento puntual de las funciones singulares. Es, por lo tanto, probable que precisamente una aproximación de este tipo —la única posible en el sector de los servicios sociales y sanitarios— ha terminado por influir positivamente, a la hora de la redacción definitiva del Decreto delegado, sobre la definición que éste ha operado de todas las materias de competencia regional.

Son evidentes las ventajas que de todo esto se desprenden. En primer lugar se deben al hecho de que, una vez fijada de alguna manera el ámbito de la competencia regional, se deriva como consecuencia lógica la de que todas las funciones administrativas reconducibles a aquel ámbito deben entenderse transferidas, «sin necesidad —como se ha señalado— de especificaciones concretas y con la sola salvedad taxativa de aquellas que (...) son de atribución estatal o subregional» (cfr. «Informe sobre el primer esquema gubernamental», párrafo 3). Desde el regionalismo se ha objetado a este resultado —que por parte gubernamental ha sido inmediatamente presentado como el mérito mayor y la más importante novedad del Decreto— que el mismo criterio había sido ya acogido, como principio, por los Decretos delegados de 1972, en los que también las transferencias de funciones se disponían, realmente, en términos generales, toda vez que las indicaciones en torno a la atribución a las regiones de funciones concretas no tenían carácter taxativo y concluían, generalmente, con una cláusula residual referida a la transferencia a las regiones de «*cualquier otra función cubierta (en la materia) por los órganos centrales o periféricos del Estado*» y no reservada a éstos. La objeción, sin embargo, sólo en parte está fundada, ya que no parece captar la radical novedad de la fórmula que antecede, en el Decreto número 616, a la enunciación de las relaciones entre competencia estatal y competencia regional. En efecto, mientras que los Decretos delegados de 1972 no proporcionaban ninguna definición de las materias concretas —limitándose a indicar que quedaban transferidas a las regiones las funciones en materia de circunscripciones municipales, asistencia escolar, turismo y hostelería, etc. (el único indicio en este sentido, si bien rápidamente olvidado, se encontraba en el artículo 1 del DPR número 4, que hablaba de transferencia de funciones en materia sanitaria «*en sus fases de intervención preventiva, curativa y rehabilitadora*»), hoy el DPR número 616 ofrece anticipada-

mente la definición de las materias y proporciona, con ello, un criterio objetivo y nuevo, tanto para la determinación de las funciones que deben de entenderse ahora de competencia regional como para descartar, simultáneamente, que puedan existir en el sector reservas de competencia estatal distintas de las expresamente indicadas.

Pero las ventajas de la redefinición de las materias podrán advertirse incluso antes de que tengan lugar las nuevas intervenciones posibles de la región, en cuanto se proceda a elaborar aquella radiografía de los entes nacionales e interregionales que viene prevista en el artículo 112 del Decreto. Es efectivamente esencial, a los fines de las medidas exigidas por el procedimiento allí establecido, que se determine por la comisión técnica especial prevista en el tercer apartado del artículo y para cada uno de los entes comprendidos en la relación B cuáles son las funciones incorporadas a las materias de competencia regional —y, por lo tanto, que deben ser transferidas— y cuáles, eventualmente, las funciones residuales. Tal discriminación no hubiese sido jurídicamente posible en el caso de que la Ley no hubiese ofrecido, materia por materia, un paradigma general común para la identificación de las funciones.

3. Por lo demás, todo cuanto se acaba de decir vale para las otras materias de competencia regional, pero es muy cierto que en el sector de los servicios sociales era particularmente necesaria y urgente una nueva definición de las materias de competencia regional. Téngase en cuenta, ante todo, lo que la Constitución llama todavía *beneficencia pública*, así como el significado restrictivo dado a esta materia por la misma jurisprudencia de la Corte constitucional a partir de una legislación básica precedente, por otra parte, del siglo pasado. El artículo 22 del Decreto número 616, al señalar qué actividades «*conciernen*» a las funciones administrativas relativas a la beneficencia pública, supera de un salto aquella vieja definición y acoge íntegramente la fórmula propuesta por la comisión Giannini (proposición normativa II), haciendo referencia a «*todas las actividades que interesen, en el cuadro de la seguridad social, a la habilitación y prestación de servicios gratuitos u onerosos o a las prestaciones económicas, en dinero o en especie, a favor de personas físicas o de grupos, cualquiera que sea, el título en base al que determinados los destinatarios, incluso cuando se trate de formas de asistencia a categorías determinadas y excluidas solamente las funciones relativas a las prestaciones económicas de naturaleza preventiva*». Por lo tanto, con esta sola excepción, la referencia afecta a todas las funciones que tienen como finalidad la *asistencia social*, por más que esta última expresión no figure propiamente en el artículo. Lo que, de otra parte, viene confirmado por el artículo 23, en el que se contienen algunas «*especificaciones*» acerca de las funciones administrativas comprendidas en el artículo precedente, así como por el artículo 25, que atribuye a los municipios todas las funciones relativas a la organización y prestación de los servicios de *asistencia y beneficencia* señalados en los artículos 22 y 23.

No menos innovativa, respecto del significado que se le reconocía en el pasado a la correspondiente materia, es la definición dada de las funciones relativas a la asistencia sanitaria y hospitalaria, entendidas como las concernientes a «la promoción, mantenimiento y recuperación del estado de bienestar físico y psíquico de la población» (art. 27). Toda vez que ésta es la misma fórmula utilizada en el artículo 1 del proyecto de ley para la reforma de la sanidad en su definición del complejo de estructuras, servicios y actividades que constituyen el servicio sanitario nacional, la consecuencia es que la competencia regional deberá abarcar todo el ámbito de las intervenciones que integran tal servicio y que el reparto de competencias entre Estado y regiones se hará más con un criterio institucional que material. También en este caso la confirmación la dan las precisiones que siguen: el mismo artículo 27 añade, en efecto, que las funciones transferidas comprenden, en particular, «todas las que tienden» a determinados objetivos que allí se determinan y que van, desde la prevención y cura de las enfermedades, a la higiene en los asentamientos urbanos, a la tutela higiénico-sanitaria de la producción, comercio y manipulación de las sustancias alimenticias, de las bebidas, etc. La definición en términos objetivos de las materias lleva, por lo tanto, a aceptar necesariamente aquel criterio teleológico que había sido rechazado en el pasado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia dominante.

En cuanto a la *asistencia escolar*, por el contrario, el DPR número 616 no da, en realidad, una nueva definición, a salvo la precisión de que las funciones en cuestión comprenden también el suministro gratuito de libros de texto a los alumnos de las escuelas elementales (art. 42). La única novedad importante es la transferencia a las regiones —si bien diferida en el tiempo— de las funciones administrativas ejercitadas por el Estado —ya que no por las instituciones universitarias— en materia de asistencia universitaria; así, según la fórmula un tanto forzada del artículo 44, «en materia de asistencia escolar a favor de los estudiantes universitarios» (en este sentido, v. ya la proposición normativa XI sugerida por la comisión Giannini para el sector «actividades culturales»). Ninguna apertura a una posible competencia regional ofrece, por el contrario, la definición contenida en el artículo 42 sobre el sector de la asistencia escolar *educativa*, o *sociopsico-pedagógica*; una propuesta de incluir entre las funciones de competencia regional también a las intervenciones de asistencia «*médico-psicopedagógica*», adelantada por la comisión interparlamentaria, ha sido acogida por el Gobierno, pero suprimiendo, en realidad, aquel último término.

Análogamente no presenta sustanciales novedades la definición dada en el Decreto número 616 de las funciones relativas a la *instrucción artesanal y profesional*. Con todo, es útil, porque aclara y da seguridad en un sector que hasta ahora había quedado en la sombra, sobre el que no había habido más precisiones que las dadas, a propósito de casos concretos, por la más reciente jurisprudencia de la Corte constitucional (sentencias núm. 216, de 1975, y núm. 89, de 1977). El criterio

fundamental adoptado para definir el ámbito de la formación profesional ha sido el de considerar como tal toda actividad de instrucción que no vaya encaminada a la obtención de un título de estudio o diploma de instrucción secundaria superior, universitaria o post-universitaria (art. 35). En consecuencia, ha sido eliminada la posibilidad —que parecía abrir el Decreto delegado núm. 10, de 1972, en su art. 4— de un paso a las regiones de los institutos profesionales del Estado (v., en efecto, el art. 37 del Decreto núm. 616); el criterio es meramente convencional, pero tiene la ventaja, al menos, de ser claro y resolutorio. La mayor novedad, tras de las especificaciones a que procede el artículo 36, viene constituida por la atribución a las regiones de las funciones relativas a los talleres de trabajo y a los talleres-escuela creados por la Ley de 29 de abril de 1949, número 264, aunque no de las relativas a la orientación profesional, ya de competencia del Ente nacional para la prevención del infortunio (según la correspondiente propuesta de la comisión Giannini). Las regiones han lamentado, sin embargo, que no se haya indicado nada, en el Decreto número 616, sobre la reforma del FAPL (es decir, del «fondo para la capacitación profesional de los trabajadores»), en torno al cual el artículo 17 del Decreto delegado número 10, de 1972, había previsto sólo la reducción de la contribución estatal. Ni siquiera ha sido acogida, de otra parte, la propuesta para una delegación a la región de las funciones en materia de empleo, lo que habría permitido una política más eficaz de formación profesional y de intervención en el mercado de trabajo; así no se ha previsto ningún enlace efectivo entre las posibles intervenciones regionales en materia de formación profesional y las recientes medidas para el empleo juvenil (Ley de 1 de junio de 1977, núm. 285) o las previstas por la Ley para la reconversión industrial (Ley de 12 de agosto de 1977, núm. 675).

Plena de novedades —por más que, por ahora, en estado meramente potencial— está, en fin, la definición de la materia «bienes culturales». Aunque no todo lo que en este punto había propuesto la comisión Giannini ha sido aceptado es verdad, sin embargo, que a la vieja fórmula constitucional «museos y bibliotecas de los entes locales» el Decreto número 616 ha superpuesto otra, de alcance notablemente mayor, que deja entrever la posibilidad de importantes intervenciones a cargo de las regiones —si bien no en vía exclusiva— sobre un área que algunas de ellas habían ya ocupado de hecho, pero que a partir del Decreto delegado encuentran una plena legitimación.

4. En su conjunto, el cuadro que presentan estas redefiniciones de las materias de competencia regional podría ser tenido por positivo si no estuviese fuertemente condicionado todavía por dos eventos. El primero viene constituido por las anunciadas reformas sectoriales, que podrían incluso modificar o alterar el esquema ahora trazado. El segundo dependerá del éxito del procedimiento utilizado, de acuerdo con las previsiones del artículo 113, para la radiografía de los entes nacionales e interregionales relacionados en la tabla B. No hay ninguna

garantía objetiva —más allá de la buena voluntad de los hombres llamados a formar la comisión técnica reclamada por el tercer apartado del artículo— de que, al término de aquel procedimiento se haya conseguido poner orden en las funciones ejercidas por aquellos entes. Tanto más cuanto que el mismo Decreto ofrece a muchos de ellos dos soluciones alternativas, al menos, previstas en los artículos 114 y 115, la primera para los entes de asistencia, la segunda para los de estructura asociativa.

Es verdad que el mecanismo previsto para aquel análisis de los entes es ingenioso y que refleja las dificultades objetivas para proceder, de una vez y para todas, al desmembramiento de unas estructuras que presentan opacidades y resistencias considerables, pero, precisamente por esto, cabe preguntarse si no hubiera sido preferible que el traspaso de sus funciones a las regiones se hubiese hecho directamente por ley, es decir, por efecto del mismo Decreto delegado, permaneciendo sólo la posibilidad de nuclear después las eventuales funciones residuales, en el caso de los entes mixtos, mediante acto administrativo. Esta era la hipótesis querida por la Ley número 382, que había delegado en el Gobierno «para transferir» a las regiones las funciones inherentes a las materias indicadas en el artículo 117 de la Constitución y ejercidas por entes públicos nacionales e interregionales (art. 1, b); una transferencia, por otra parte, que habría debido producirse —aunque con fecha diferida— por efecto de la misma norma delegada y no ya ser acordado en una instancia diferente a través de un procedimiento ulterior y distinto. Si esto no ha ocurrido, la explicación es, ante todo, política, ante la evidencia de que el Gobierno no ha encontrado —o no ha querido encontrar— fuerza suficiente para decidir por sí sólo la suerte de los más de sesenta entes de la tabla B. Pero hay también una razón jurídica: estamos ante la consecuencia necesaria del hecho de que el mismo legislador delegado desconocía la realidad de aquellos entes, hasta el extremo de remitir a la comisión técnica la tarea, incluso, de determinar preliminarmente si los mismos (es decir, aquellos más de sesenta entes nominativamente relacionados en la tabla) «son públicos o privados» (art. 113, 1).

5. La segunda novedad importante —siempre a propósito de los servicios sociales— del Decreto número 616 viene dada por la destacada atribución de funciones a los municipios. Así retornan a los mismos —aparte un elenco reducido de funciones de policía administrativa relacionadas en el artículo 19— todas las funciones relativas a la organización y a la prestación de los servicios de asistencia y beneficencia a los que se refieren los artículos 22 y 23 (art. 25), las atinentes a la asistencia sanitaria y hospitalaria que no hayan sido expresamente reservadas al Estado, a las regiones o a las provincias (art. 32) y las concernientes a la asistencia escolar (art. 45). Nótese que —a diferencia de lo que ocurre en las transferencias de funciones a las regiones, que conciernen siempre a funciones que son ya de competencia *del Estado*

o de entes públicos nacionales o interregionales— las atribuciones a los municipios se entienden operadas, mediante este Decreto, en vía general, es decir, conciernen a funciones *no importa por quién* ejercidas (en el bien entendido de que se trate siempre de órganos o sujetos de la Administración pública).

Es, por lo tanto, completamente coherente con esta premisa la prevista supresión de los entes municipales de asistencia, de las instituciones públicas de asistencia y beneficencia, de los patronatos escolares y de sus consorcios. Cabe preguntarse, sin embargo, qué ocurrirá en el caso de aquellos otros entes públicos, distintos de los incluidos en la tabla B y de los ahora relacionados, que pudiesen desarrollar, igualmente, funciones de aquel tipo; es de presumir que también ellos pasarían a los municipios, debiendo quedar activos, en tanto que tales entes, hasta el momento en que el Estado o la región, según las respectivas competencias, interviniesen para suprimirlos. La única excepción que ha hecho el Decreto número 616 (a la espera, cuando menos, de la ley creadora del servicio sanitario nacional) es la relativa a los entes hospitalarios, así como a los institutos con carácter científico reconocido que desarrollan actividades hospitalarias (cuando estén dotados, se entiende, de personalidad jurídico-pública) (arts. 28 y 29).

Para atemperar y, posiblemente, para corregir los efectos de una tan general e indiscriminada atribución de funciones a los municipios se ha intentado plantear la cuestión de si no subsiste alguna diversidad de formulación entre las funciones definidas como concernientes a una cierta materia e integrantes, por lo tanto, del ámbito propio de la competencia regional y las funciones expresamente atribuidas, a su vez, a los municipios. Así, por ejemplo, el artículo 22, al definir la beneficencia pública, habla de actividades referidas a la *habilitación* y prestación de los servicios, en tanto que el artículo 25 habla de funciones relativas a la *organización* y prestación de los servicios. Lo cierto es que, en otros casos, estas diferencias no subsisten (compárense, por ejemplo, los arts. 27 y 32, o bien los arts. 42 y 45) o, cuando se dan, no parecen decisivas. Los únicos correctivos verdaderos previstos en el Decreto número 616 vienen constituidos: *a)* por el poder de la región para determinar los ámbitos territoriales adecuados en la prestación de los servicios, promoviendo formas de cooperación y asociación incluso obligatorias entre los entes locales territoriales (artículos 25, 2, y 32, 3), y *b)* por el poder de las regiones para establecer los criterios de programación y organización de servicios de su competencia, así como los tipos y modalidades de las prestaciones (art. 32, 2).

El poder *sub a)* viene expresamente previsto, con la amplia formulación que se ha utilizado, tan sólo en el caso de los servicios *sociales* y *sanitarios* (art. 25), sin que quede claro, sin embargo, dada la *sedes materiae* del artículo, si, para los fines que en él se disponen, hay que entender como servicios sociales sólo a los que entran en el ámbito de la beneficencia pública o bien todos aquellos servicios sociales a que se refiere el título III del Decreto. El hecho de que entre las normas re-

lativas a la asistencia escolar haya, en el artículo 45, un apartado que encomienda expresamente a la región, ciertamente que con una fórmula menos incisiva que la anterior, el promover las formas oportunas de colaboración entre los municipios afectados podría inclinarnos en favor de la primera hipótesis. Sin embargo, la que parece más convincente es la segunda, no sólo por razones evidentes de sistematicidad en las intervenciones, sino también en base a que el artículo 17 reconoce expresamente, como referidas «a los servicios sociales de la población» todas las funciones administrativas de que se ocupa el título III. Más difícil es, desde un punto de vista formal, reconducir a la misma categoría las funciones también atribuidas a los municipios y concernientes a la asignación de viviendas de construcción pública (art. 95), habida cuenta de que éstas están previstas en otro título del Decreto y de que el poder en cuestión —conferido precisamente para permitir la constitución de formas, incluso obligatorias, de asociación entre municipios «en el sentido del último apartado del artículo 117 de la Constitución»— no parece que pueda extenderse a sectores distintos de aquellos expresamente previstos. El único argumento a favor está constituido por la propuesta de la comisión Giannini, que claramente había optado por reconducir la asignación de viviendas públicas a los servicios sociales (proposición normativa II del sector «sanidad y servicios sociales»).

A su vez, el poder *sub b)* está previsto solamente, de forma expresa, por el artículo 32, es decir, por el artículo que se ocupa de las atribuciones de los municipios en el campo de la asistencia hospitalaria y sanitaria. Sin embargo, la formulación del apartado parece tener un alcance más bien general («Corresponde a la región establecer los criterios de programación y organización de los servicios de los entes locales territoriales, los tipos y modalidades de las prestaciones») y no estar, de hecho, vinculado, siquiera sintácticamente, al apartado precedente. Hay que decir que, sobre todo, a la misma conclusión lleva la planta íntegra del Decreto y, en particular, la reconocida competencia regional en materia de programación del desarrollo (art. 11). Y no valdría objetar que, en presencia de una atribución de funciones tan neta y taxativa a los municipios sólo puede reconocerse hoy a las regiones, en las correspondientes materias, una potestad legislativa: toda vez que la Ley regional podría asumir incluso los contenidos del acto administrativo concreto no se ve por qué la región no podría intervenir tanto en la segunda forma como en la primera.

La verdad es que el Decreto número 616 ha querido sólo afirmar que el desenvolvimiento de los servicios sociales debe atribuirse, *con carácter general*, a los entes territoriales locales. Con carácter general, porque no puede excluirse absolutamente que puedan presentarse necesidades particulares suficientes para justificar una gestión regional de la totalidad o de parte de un servicio. Por ejemplo, el centro médico-social que toda región debe instituir (en base a la Ley núm. 685, de 1975) para la prevención, cura y recuperación de los toxicómanos,

difícilmente podrá pasar a los municipios. Lo que lleva a considerar, más generalmente, que las concretas atribuciones conferidas a los municipios, a las provincias y a las comunidades rurales por el Decreto número 616 no deben considerarse enteramente intangibles y que podrán ser, no sólo precisadas, sino incluso parcialmente modificadas por la misma Ley regional (en las materias —se entiende— de competencia regional), con la salvedad, meramente, de que no venga sustancialmente alterada la titularidad de la función.

Estas conclusiones parecen implícitas, de otra parte, en el hecho mismo de que muchas de aquellas atribuciones han sido dispuestas a favor de los municipios *singulares* y *asociados* (art. 32); el único modo de interpretar correctamente una tal atribución parece ser, en efecto, el de entenderla en el sentido de que la titularidad de la función correspondiente a los municipios concretos no significa disponibilidad de la misma a los fines de su concreto desenvolvimiento y que, en consecuencia, bien puede la Ley regional intervenir entre estos dos momentos para organizar, incluso en modo diverso, los modos de especificación de la función.

6. Todavía una vía mejor para garantizar la elasticidad del sistema es la que ha dejado abierta —si bien sólo para las funciones relativas a la asistencia sanitaria y hospitalaria— la fórmula del artículo 32, que atribuye a los municipios, como se ha visto, todas las funciones comprendidas en el artículo 27 *«que no estén expresamente reservadas al Estado, a las regiones o a las provincias»*. Esta fórmula no puede leerse como si estuviese dirigida a congelar, en favor de los municipios, todas las funciones que el mismo Decreto número 616 no ha reservado a otras instancias, tanto más cuanto que el Decreto no ha operado, a favor de la región, ninguna reserva de este tipo, limitándose a indicar qué funciones conciernen a las materias respectivas, sin excluir, con ello, su atribución a instancias de gobierno infrarregionales. La fórmula debe de entenderse, por el contrario, en el sentido de que la atribución de funciones a los municipios encuentra un límite en todo lo que está —o estará— reservado al Estado, a las regiones o a la provincia, no sólo en base a la Ley estatal, sino también en virtud de la Ley regional. A esta última se le deja, por tanto, su propio espacio de operatividad, para llegar incluso, eventualmente, a la determinación de un segundo nivel en la organización y prestación de los servicios.

Procede decir, en este tema, que en el título II del Decreto la provincia está casi totalmente olvidada. De ella se habla sólo en los artículos 26 y 33 para confiarle la tarea de aprobar, en el ámbito de los planes regionales, el plan de localización de centros asistenciales y sanitarios y para expresar su parecer sobre las delimitaciones territoriales en base a los artículos anteriores. En el texto preparado por la comisión interparlamentaria ambos artículos tenían un segundo apartado que encomendaba tales tareas, hasta tanto se promulgase una nueva ley sobre las autonomías, a los organismos especializados, allá

donde estuviesen constituidos; a falta de esta segunda parte, la norma contenida en los artículos 26 y 33 adquiere un significado cuyo alcance es difícil de captar. No sólo eso: existe también el riesgo de llevar a las provincias, en breve, a la pretensión de tenerse por exentas de los servicios hasta ahora cubiertos, a la vista de que en materia de beneficencia pública hay hoy una atribución directa a los municipios de todas las funciones relativas a la organización y prestación de los servicios y de que, en cuanto a la asistencia sanitaria y hospitalaria, las provincias no gozan, en realidad, de ninguna reserva en sentido propio.

Es cierto que, a pesar de las apariencias en contra, ni siquiera las normas del título III consiguen dar una configuración global y definitiva de la distribución de funciones entre las diversas instancias. Sería arbitrario, en consecuencia, el pretender deducir de aquellas normas cualquier anticipación sobre el trazado global que deberá asumir la administración local en la anunciada reforma de los entes territoriales. Y esto debe decirse, en particular, frente a quien creyese posible desprender, del casi total silencio en el título III del Decreto número 616 sobre la provincia la inexistencia de un lugar, tras de la reordenación de la administración local, para una estructura intermedia entre la región y los municipios distinta de los fenómenos meramente asociativos y de coordinación entre municipios, como las comunidades rurales. Antes bien, el Decreto número 616 lleva a la afirmación contraria, si se tiene en cuenta que se ha detenido, precisamente, allá donde no era posible encontrar la estructura de gobierno local territorialmente adecuada para el desempeño de las funciones que debían redistribuirse. Los ejemplos más significativos se encuentran en el sector orgánico, en el de la configuración y utilización del territorio (en materia urbanística, de transportes y de obras públicas), pero no faltan tampoco en el título relativo a los servicios sociales, ni en el ámbito de las materias más próximas a las intervenciones usualmente clasificadas como de amplio radio: piénsese en la prevista transferencia a las regiones, antes que a las actuales provincias, de las funciones, bienes y personal de los consorcios para la instrucción pública (art. 39).

De otra parte, una ulterior confirmación de la imposibilidad de deducir del Decreto número 616 las líneas maestras de una reorganización general de la administración local se encuentra contemplando las pocas normas referidas a las comunidades rurales. Estas son tomadas en consideración sólo en el caso de que su delimitación coincida con los ámbitos territoriales determinados por la región para la gestión de los servicios sociales y sanitarios, en cuyo supuesto asumirán las funciones que corresponderían, de acuerdo con el artículo 25, a los municipios. Ello no sólo hace su utilización marginal e hipotética, sino que despierta la cuestión de si no estamos ante una radical modificación de sus funciones originarias y de su tránsito, de entes de programación, a entes de prestación de servicios (tanto más cuanto que, no siendo las comunidades rurales entes territoriales, no hay espacio para ellas en el sistema de programación previsto en el artículo 11 del Decreto).

7. La tercera novedad importante introducida por el Decreto número 616 a la que se debe hacer una breve referencia es la presente en el tercer apartado del artículo 25, allá donde se dispone taxativamente que los ámbitos territoriales a determinar por la región estarán en función de la gestión de los servicios sociales y sanitarios; se anticipa así un punto básico de la proyectada reforma asistencial y sanitaria, haciendo vinculante para las regiones un criterio que muchas de ellas ya habían puesto en práctica pero que, hasta ahora, no pasaba de ser un objetivo político.

Sin embargo, el Decreto no dice nada, explícitamente, acerca de hasta qué punto deberá llegar la integración de los diversos servicios en las unidades locales a instituir; parece claro que deberán integrarse todos los servicios de competencia municipal referidos a la beneficencia pública y a la asistencia sanitaria y hospitalaria, si bien la cuestión es más dudosa en cuanto a los servicios relativos a la instrucción profesional, a las actividades culturales y a la misma asistencia escolar. Podría pensarse, a la vista de la particularidad y diversidad de estas funciones respecto de las primeras, que se les haya querido dar un trato diferente, pero no es menos cierto que la vinculación entre estos servicios y todos los demás (los llamados personales) es esencial para una acción eficaz de crecimiento y de promoción. Por ello, una organización separada de estos servicios, al margen de las unidades locales, podrá sólo justificarse en los casos en que sea necesario llegar a agregaciones mediante estructuras diversas (es el caso, por ejemplo, de aquellos servicios de asistencia escolar que, por su naturaleza, deben confluir, más bien, en los distritos escolares o en los demás órganos colegiados de la escuela).

En todo caso, siguen abiertos algunos delicados problemas jurídicos en cuanto a la actuación de lo dispuesto por el Decreto número 616 sobre este punto. El artículo 25 habla de «formas, incluso obligatorias, de asociación» entre los entes locales territoriales, evitando hablar de consorcios; ¿acaso esta norma atribuye a la región una potestad de ordenación sobre aquellas imprecisas formas asociativas?, y, admitido que esto es así, ¿es constitucionalmente legítima tal atribución de potestad a las regiones o habría sido mejor, en este sentido, la reserva de Ley estatal? La única forma asociativa, distinta del consorcio, que la región podría imponer sin arrogarse, al respecto, competencias de ordenación sería la del convenio, en su forma contractual, pero, ¿estaríamos ante una forma suficiente para dar vida a una unidad local de servicios socio-sanitarios?

Otros problemas e interrogantes nacen ante la prevista supresión de los ECA y de todas las IPAB, así como con el consiguiente paso de sus funciones, bienes y personal a los municipios «singulares o asociados». Es muy cierto que semejantes transferencias tendrán lugar «sobre la base y con las modalidades» de las disposiciones contenidas en la Ley de reforma de la asistencia pública o, en el caso de que ésta no haya entrado en vigor antes del 1 de enero de 1979, según «la regu-

lación» que será establecida por la Ley regional, pero no lo es menos que estas medidas se sitúan ante una opción ya adoptada, que podrá ser precisada, integrada o incluso corregida en algún punto, pero que será muy difícil rectificar en sus líneas de principio.

En realidad, en este punto, el Decreto número 616 parece haber procedido un tanto precipitadamente, sin advertir, tal vez, la complejidad de los problemas que un tan generalizado e indiscriminado paso a los municipios de las funciones ejercitadas por los ECA y los IPAB comportaba. Dos sobre todo son las cuestiones no resueltas en este tema. La primera proviene del hecho de que el Decreto delegado no ha proporcionado a los municipios ningún instrumento decisonal y contable adecuado a las necesidades propias y específicas de la asistencia. Por lo tanto, para la prestación de cualquier subsidio, los municipios habrán de valerse de las deliberaciones formales de las Juntas municipales, sometidas a los controles habituales, así como atenerse a las normas contables ordinarias, que comportan criterios por completo incompatibles con las necesidades a que estas intervenciones deberán hacer frente. Por esta razón, la comisión Giannini había sugerido una disposición según la cual —hasta tanto no fuesen dictadas, para la gestión de los servicios de asistencia social atribuidos a los municipios, nuevas normas contables— los municipios mismos podrían acordarlas, incluso a través de la constitución de uno o más comités de prestación y observando los procedimientos y normas previstas en la Ley sobre las IPAB de 1980 y en los correspondientes reglamentos de desarrollo (proposición normativa XXII del sector «*sanidad y servicios sociales*»). El Decreto número 616 no ha advertido el problema, o no lo ha entendido, limitándose a precisar que «*hasta tanto entre en vigor la Ley de reforma de las finanzas locales, la gestión financiera de las actividades atribuidas a los municipios, en materia asistencial, vendrá contabilizada separadamente*» (art. 2, último apartado), lo que responde a una exigencia distinta —encomiable, incluso—, pero no resuelve la dificultad señalada.

La otra cuestión irresuelta viene dada por haber ignorado que las dimensiones efectivas de las IPAB no son sólo interregionales o municipales, como parece entender el Decreto delegado, previendo, para las primeras, el procedimiento del artículo 113 (notas finales de la tabla B), y para las segundas, la transferencia a los municipios (art. 25). La realidad de las IPAB es mucho más compleja, y más complicado es, por lo tanto, el proceso de su incorporación en el sistema integral de la administración local. También sobre este extremo la comisión Giannini había sugerido una solución menos rígida, que daba lugar a soluciones diferenciadas de acuerdo con las necesidades objetivas; de una parte se había reconocido a la región la competencia para la creación, modificación o supresión de los entes públicos infrarregionales que no fuesen municipios, provincias o comunidades rurales y que operasen en las materias de competencia regional (proposición normativa IV del sector «*sanidad y servicios sociales*»); de otra se afirmaba que, en el

ejercicio de tales funciones, la región se atendería a las normas vigentes hasta tanto no hubiesen sido regulados con nuevas leyes los procedimientos para la reordenación y reorganización de los entes, «comprendida —se decía— su supresión, cuando el paso a los municipios de las correspondientes funciones sea *necesario u oportuno* para asegurarles el ejercicio, de modo integrado, mediante las funciones a los mismos atribuidas» (proposición normativa XXIII).

Procediendo, sin embargo, por un camino distinto, es decir, por la vía del automatismo, el DPR número 616 se ha encontrado con el problema de aquellos IPAB cuya transferencia a los municipios habría resultado manifiestamente ilógica, a menos de resucitar anacrónicas figuras de neojurisdiccionalismo. De ahí la desaparición de la norma —justificadísima, pero singular por varias razones— que exceptúa de la transferencia a los municipios las IPAB que «desenvuelven, en modo principal, actividades inherentes a la esfera educativo-religiosa», con la consecuencia paradójica de que éstas quedan como las únicas IPAB a las que seguirá aplicándose la Ley de 1980 (y sobre las que, por lo tanto, la región podrá siempre intervenir, pero *singullatim* y mediante los procedimientos previstos por aquella Ley).

Por lo tanto, si hay que convenir en que, en principio, es correcta la opción de fondo verificada mediante la prevista transferencia a los municipios de las funciones de las ECA y de las IPAB, debe de insistirse en que la solución acogida en el Decreto número 616 resulta precipitada y simplista. Podría añadirse que es también inoportuna, en un momento en el que no hay elementos para saber de qué instrumentos operativos y de gestión podrán valerse los municipios, singulares o asociados, para la gestión eficiente y funcional de los servicios que les han sido reintegrados. Hay que concluir así que de entre las muchas reformas invocadas por el Decreto número 616 la más urgente —incluso porque posibilitará todas las demás— es, precisamente, la nueva ley sobre los entes locales territoriales. Es el mismo Decreto número 616 el que la necesita.

