

**ELS CENTRES I ESTABLIMENTS DE SERVEIS SOCIALS: ACCÉS,  
GARANTIES I RESPONSABILITATS PÚBLIQUES  
(Document de síntesi)**

El treball de recerca sobre *Els centres i establiments de serveis socials: accés, garanties i responsabilitats públiques* està integrat per quatre blocs o parts temàtiques.

La primera part, de caràcter eminentment introductori, s'ocupa de donar una visió general del marc jurídic dels esmentats centres i establiments de serveis socials en el Dret espanyol. Amb aquesta finalitat, es duu a terme en primer lloc un estudi de l'evolució normativa en la matèria, des dels seus començaments –que hom situa en la Ley de Beneficencia de 1822– fins a l'actualitat, en què el protagonisme correspon de manera clara i inequívoca a les comunitats autònomes, sense perjudici d'algunes competències estatals.

L'estudi històric no es limita, però, a aprofundir en l'evolució normativa o del Dret positiu, sinó que en aquesta part del treball es dóna especial significació a l'estudi conceptual, sempre de major transcendència en qualsevol treball de recerca en el camp del Dret. Des d'aquest punt de vista conceptual, es constata que les prestacions socials en general, i les prestades en règim residencial, han experimentat una clara evolució. Així, si bé al començament —com ja s'ha dit a principis del Segle XIX— les prestacions socials formaven part de l'anomenada «beneficència» i, per tant, la seva dispensació era de caràcter gracioble, progressivament es va anar formant un nou model en què la delimitació de les prestacions socials es va anar perfeccionant, fins que algunes d'elles van adquirir la condició de drets subjectius. Aquest canvi conceptual, en el qual té una importància cabdal la qualificació d'Espanya com un Estat social per part de l'art. 1.1 de la CE, i que no és ni molt menys predicable de totes les prestacions socials, suposa que en moltes ocasions les prestacions socials són susceptibles de ser exigides pel ciutadà, fins i tot a través de l'exercici d'accions judicials que poder donar lloc a sentències condemnatòries de l'Administració a dispensar la prestació de què es tracti.

També en aquesta primera part del treball es realitza una aproximació a la tipologia de centres i establiments de serveis socials, no només per donar a conèixer que solen ser

centres adreçats a col·lectius d'usuaris o de beneficiaris concrets (gent gran, menors, drogodependents, malats psíquics, etc.), sinó, sobretot, per donar una visió del diferents règims jurídics que ens podem trobar. Així, juntament amb els centres de titularitat pública, ens trobem el centres de titularitat privada, en un sector en què tradicionalment ha coexistit la iniciativa pública —lucrativa o no— amb la iniciativa privada. Però d'altra banda, en el terreny del centres de prestació de serveis socials, i de la mà de les Lleis autonòmiques de darrera generació, ha aparegut una nova realitat, sobre l'existència de la qual calia donar compte, si bé el seu estudi en profunditat no correspon a la temàtica del treball. Es tracta de les «xarxes o sistemes de serveis socials» en les quals s'integren, a més dels centres i establiments públics, aquells centres o establiments de titularitat privada que, de manera voluntària, es sotmeten a un procediment d'acreditació que els dona accés a l'esmentada xarxa i que, òbviament, implica la possibilitat de prestar els serveis per compte de l'Administració, alhora que implica l'exigència de complir determinats requisits tant quantitius com qualitius en ordre a l'oferiment de prestacions socials.

En la segona part del treball s'aborda l'estudi dels drets i el deures del usuaris de centres i establiments de serveis socials. Pel que fa als drets, i a efectes sistemàtics i expositius es diferencia entre el drets socials en sentit estricte i, els dret d'índole no social però que en tot cas estan presents i es mostres vulnerables en la relació o vincle jurídic que s'estableix entre el ciutadà intern i el centres.

Quant a les prestacions socials, els aspectes més destacables dels molt nombrosos sobre els quals es reflexiona en el treball són, sense cap mena de dubte, els relatius a la naturalesa jurídica de les prestacions socials residencials. Al respecte, l'estudi de la normativa vigent permet concloure que algunes d'aquestes prestacions són qualificades expressament de drets subjectius. Ara bé, cal dir que un major aprofundiment en l'abast d'aquestes declaracions normatives permet matisar-les en el sentit que la possibilitat de considerar-los com a veritables drets subjectius es condiciona o supedita en la pràctica a diverses circumstàncies concurrents. En particular, es condiciona al fet que la corresponent cartera de serveis socials —que ha d'aprovar l'Administració autonòmica corresponent— les qualifiqui com a tals i, a més, al fet que al ciutadà sol·licitant de la prestació li sigui reconegut el dret mitjançant la corresponent resolució administrativa i, després de la preceptiva avaluació personal, es compleixin els requisits per ser

beneficiari de la prestació de què es tracti i, per tant, que es reconegui la titularitat del dret a la seva percepció. Només en cas de complir-se aquestes dues condicions es pot parlar, amb propietat, de l'existència d'un dret subjectiu susceptible d'ésser exigit judicialment.

Un aspecte important d'aquest estudi dels drets dels interns en centres i establiments de serveis socials és el relatiu als drets fonamentals. Bàsicament són quatre els drets fonamentals que es mostren particularment sensibles en aquest àmbit: el dret fonamental a la llibertat deambulatòria, el dret fonamental a la integritat física i moral, el dret fonamental a la intimitat i, en fi, el dret fonamental a la inviolabilitat del domicili.

El dret fonamental a la llibertat deambulatòria es posa en risc, en concret, en aquells supòsits —no precisament inhabituals— d'internament sense comptar amb el consentiment previ de l'afectat. La premissa de partida al respecte, és que quan un ciutadà té capacitat per l'autogovern de la seva persona, de cap manera es pot ordenar l'ingrés en un centre de prestació de serveis socials en contra de la seva voluntat. Així mateix, tractant-se de l'internament de persones incapacitades judicialment, és la pròpia Llei d'enjudiciament civil que preveu que sigui la sentència o posteriorment el jutge, qui a petició del tutor de l'incapaç acordi l'ingrés en un centre. Ara bé, a la pràctica sovint es presenten casos en què es pretén l'internament en un centre de serveis socials de persones que, si bé no estan judicialment incapacitades, no gaudeixen de la plena capacitat d'autogovern personal a què abans s'ha al·ludit. En aquests casos es planteja la disjuntiva entre considerar que, en la mesura en què jurídicament es tracta de persones capaces, no s'admet cap possibilitat d'ordenar l'internament forçós o bé, atenent-nos a la necessitat material i al benefici que ha suposar per l'afectat, es pot acordar igualment l'esmentat ingrés. Les audiències provincials es mostren dividides al respecte, entre aquelles que només admeten l'ingrés forçós d'incapacitats, i aquelles que admeten l'ingrés de les persones que, malgrat estar incapacitades judicialment, no poden autogovernar la seva vida. Les audiències provincials que defensen aquesta segona possibilitat acudeixen, en fi, a l'art. 763 de Llei d'enjudiciament civil, que regula l'internament forçós en centres psiquiàtrics de persones amb un trastorn mental. Tant la problemàtica exposada com el fet que s'hagi de recórrer a l'art. 763 LEC —que està ideat per donar resposta a realitats ben diferents a l'ingrés en centres de prestacions de serveis socials— condueixen a concloure que és indispensable una intervenció del

legislador acarada a regular la matèria en qüestió, introduint un règim jurídic que proporcioni unes pautes d'actuació clares. Entre tant, en el treball es defensa la necessitat —per raons estrictament jurídiques relacionades amb l'abast del dret humà i fonamental a la llibertat deambulària— que només es pugui prescindir del consentiment de l'afectat per ingressar-lo en un centre de serveis socials, en aquelles ocasions en què aquest estigui incapacitat mitjançant sentència judicial.

També el dret fonamental a la integritat física i moral mostra una sensibilitat i una vulnerabilitat especial en l'àmbit de les relacions entre els interns i els centres. En particular, aquesta vulnerabilitat es posa de manifest pel que fa a l'ús de mesures de contenció —físiques o farmacològiques— dels interns. Aquesta utilització de mesures de contenció és en la realitat quotidiana una pràctica habitual que, a més, algunes Lleis de serveis socials autonòmiques d'última generació (com ara la catalana, la navarresa o l'aragonesa) admeten si bé amb condicions. Les conclusions a què s'arriba en el treball, són que, més enllà de la literalitat de les esmentades Lleis, l'adopció d'aquestes mesures de contenció o de restricció física s'ha de reconduir a l'aplicació de la normativa sobre tractaments sanitaris forçosos, continguda en l'art. 9 de la Ley de Autonomía del Paciente. De conformitat amb aquest precepte i amb l'escassa i molt controvertida jurisprudència recaiguda al respecte, es pot concloure que —malgrat el que diguin les Lleis autonòmiques sobre serveis socials en aquest extrem— aquestes mesures de contenció només es poden adoptar en contra de la voluntat de l'afectat quan sigui necessari per garantir la seguretat de tercers i, d'altra banda, només es podrà prescindir de l'autorització judicial prèvia en cas que el perill per aquests tercers sigui imminent.

Pel que fa al dret a la intimitat, es conclou que ha de ser respectat en la mesura que ho permetin l'estructura i el funcionament del centre, la qual cosa vol dir que l'intern haurà de suportar limitacions en el seu dret a la intimitat. Assolir solucions equilibrades pot resultar de vegades complex.

En íntima relació amb el dret a la intimitat, presenta un interès particular el dret a la inviolabilitat del domicili, sobretot en la mesura que, novament algunes Lleis de serveis socials de tercera generació, i entre elles la Llei catalana, reconeixen el dret dels interns a considerar el centre com el seu domicili. En el treball es duu a terme un crítica aquest plantejament legislatiu, basant-nos en el fet que els centres de serveis socials no

acompleixen o no reuneixen les condicions derivades de l'art. 18.2 CE i formulades pel Tribunal Constitucional per poder merèixer la consideració de domicili constitucional. En concret, d'acord amb el Tribunal Constitucional, el domicili constitucional té una doble dimensió. D'una banda, una dimensió objectiva, de manera que es tracti d'un lloc apte per dur a terme la vida íntima de la persona al marge dels convencionalismes socials. I d'altra banda, una dimensió subjectiva, consistent en què el ciutadà vulgui utilitzar l'esmentat espai per desenvolupar aquella vida més íntima i personal amb exclusió de la presència o de qualsevol intromissió per part de tercers. Doncs bé, resulta evident que un centre de serveis socials, on la vida es desenvolupa de manera col·lectiva, i on és necessari garantir el correcte funcionament i l'acompliment de les funcions prestacionals per les qual s'ha creat i posat en marxa, és incompatible amb el reconeixement a favor dels interns d'una potestat d'exclusió de terceres persones. Així les coses, es conclou que el reconeixement que algunes Lleis fan del dret a considerar el centre com a domicili té, per imperatiu constitucional, un abast limitat a la possibilitat que l'intern consideri el centre com a domicili, però només a efectes civils i administratius, en cap cas a efectes constitucionals.

La segona part del treball tracta, en darrer lloc, la qüestió relativa al deures del usuaris de centres i establiments de serveis socials. És aquest un aspecte menys controvertit. En tot cas, l'extrem que presenta una major problemàtica és el que es refereix al fet habitual que els reglaments interns de cada centre tipifiquin infraccions i sancions. Tot i que aquesta pràctica ha estat avalada pel Tribunal Suprem en atenció al fet que els interns es troben en una situació jurídica de subjecció especial respecte de l'Administració titular del centre, en el treball es defensa que una recta comprensió del principi de legalitat en matèria de tipificació d'infraccions i sancions administratives, fins i tot en les esmentades relacions de subjecció especial, condueix a negar tota possibilitat de tipificació d'infraccions i sancions en el reglaments de règim intern dels centres.

La tercera part del treball versa sobre el control de l'activitat i gestió del centres i establiments de serveis socials. En el marc dels serveis socials, els mecanismes de tutela i protecció dels drets i interessos dels ciutadans poden resultar inoperatius ateses les particulars característiques dels usuaris de centres i establiments de serveis socials. Els usuaris de centres i establiments de serveis socials s'inclouen habitualment en col·lectius d'una especial vulnerabilitat ateses les seves característiques, com ara, la

seva edat —ja sigui gent gran o menors—, les seves condicions físiques i mentals — persones malaltes, amb discapacitats físiques, psíquiques o mentals, etc.—, les seves condicions econòmiques i familiars, la seva situació d'exclusió social —dones víctimes de violència de gènere, col·lectius socialment discriminats, estrangers, etc. Davant els trets idiosincràtics dels col·lectius esmentats, no serà estrany que, tot i que els seus drets i interessos es vegin lesionats a resultes de l'activitat dels centres i establiments de serveis socials, no hi hagi una resposta de defensa jurídica per part seva. És a dir, difícilment recorreran a les vies d'impugnació prototípiques que ofereix el Dret —a saber, els recursos en via contenciosa i els recursos a la jurisdicció contenciosa administrativa—, ja sigui per desídia, manca de capacitat o, simplement, desconeixement.

Davant aquesta situació, en el marc dels centres i establiments de serveis socials, l'ordenament jurídic i l'Administració pública han d'assumir un paper de tuïció reforçat amb la finalitat, d'una banda, de prevenir la lesió dels drets dels usuaris i, de l'altra, de posar al seu abast mecanismes de defensa i recurs en què el subjecte lesionat no hagi d'assumir de forma plena i absoluta la càrrega de la impugnació de l'activitat lesiva duta a terme pel centre o establiment de serveis socials.

Atès el context que s'acaba de descriure, tres són en la nostra opinió els mecanismes que contempla l'actual marc jurídic regulador dels centres i establiments de serveis socials que aconsegueixen les finalitats esmentades. D'una banda, els anomenats mecanismes d'autocontrol i, entre aquests, en especial els sistemes que suggereixen, queixes i reclamacions. D'altra banda, la funció d'inspecció que es desenvolupa en el marc dels centres i establiments de serveis socials, que serà d'importància cabdal per tal de detectar irregularitats, males praxis, etc. que puguin suposar la conculcació dels drets dels usuaris dels centres. I, en darrer lloc, la tasca que duen a terme tant el Ministeri Fiscal com la figura del Defensor del Poble que, com es veurà, lluny de ser una actuació merament protocol·lària, incideix sobre manera en l'actuació dels centres i establiments de serveis socials.

Els sistemes de suggeriments, queixes i reclamacions són mecanismes que, des dels mateixos centres i establiments de serveis socials, es posen a disposició dels usuaris amb la finalitat que puguin posar de manifest qualsevol tipus d'inquietud, opinió o

disconformitat respecte de l'actuació del centre o establiment. La disposició d'aquests instruments es tracta, en atenció a la normativa en matèria de serveis socials, d'un dret dels usuaris dels centres. Alhora, es configura com una obligació dels centres la de posar-los a disposició dels usuaris i informar-los-en al respecte. I, igualment, l'incompliment d'aquesta obligació és constitutiva d'una infracció administrativa. Els avantatges que presenten els mecanismes de suggeriments, queixes i reclamacions són clars respecte els mecanismes habituals d'impugnació, ja que estan a disposició dels usuaris en els mateixos centres i, a més a més, la seva utilització s'allunya diametralment dels formalismes i constrenyiments que suposa acudir al recurs administratiu o al judicial. Ara bé, les conseqüències que s'hi associen no són pas tan contundents com les que poden resultar a través dels procediments ordinaris de recurs administratiu i contencions administratiu, encara que tampoc són innòcues, en tant que en certs casos es preveu que es remetin a l'Administració competent i la inspecció hi té accés.

La inspecció es traca, sens dubte, d'un dels mecanismes més efectius a l'hora de tutelar els drets dels usuaris de centres i establiments, en tant que a través de la seva actuació, especialment mitjançant les visites d'inspecció, es poden detectar de forma directa i immediata les possibles situacions o actuacions susceptibles de vulnerar dels drets dels usuaris i, si escau, iniciar posteriorment el corresponent procediment sancionador i, fins i tot, donar trasllat al Ministeri Fiscal de les situacions detectades quan correspongui. En l'exercici de les funcions d'inspecció, que correspon habitualment a les administracions autonòmiques, es pot, però plantejar algun supòsit conflictiu, en concret quan l'espai que la inspecció pretén visitar és constitutiu d'un domicili inviolable, cas en què en virtut de l'art. 18.2 de la Constitució i de l'art. 8.6 de la LRJCA, caldrà la necessària autorització judicial. També conflictiu es planteja l'exercici d'aquestes funcions d'inspecció, que constitueixen exercici d'autoritat, per part de les conegudes com entitats col·laboradores, supòsit que preveu alguna de la normativa reguladora dels serveis socials i a la qual es dirigeix la nostra atenció en ordre a estudiar com s'articulen les funcions d'inspecció en aquests supòsits.

En darrer lloc, l'atenció es dirigeix a les funcions que el Ministeri Fiscal i els defensors del poble que, com ja s'ha dit, més enllà d'acomplir la seva funció de vetlla dels drets dels ciutadans de forma protocol·lària, les memòries elaborades anualment per part

d'aquestes institucions, posa de manifest l'èmfasi que es posa en l'acompliment de les seves finalitats. Especialment rellevants són les visites —d'inspecció, gairebé podria dir-se—, que fan els centres i establiments de serveis socials, en què sorprèn el grau de detall amb què es realitzen. Sens dubte, la seva actuació contribueix a completar el corol·lari de mecanismes reforçats de tutela dels drets dels usuaris de centres i serveis d'establiments socials.

Per últim, la quarta i darrera part del treball es focalitza en l'estudi del règim de responsabilitat patrimonial en l'àmbit del centres i establiments de serveis socials. La descripció del quadre normatiu de la responsabilitat civil per danys causats en establiments socials exigeix tenir present abans que res que, si bé la provisió dels serveis socials és avui per avui una responsabilitat pública i així ho han confirmat les diferents lleis autonòmiques en la matèria, la seva *publicatio* no ha arribat a l'extrem de crear un monopoli públic que veti tota entrada a la iniciativa privada. Per raons d'índole diversa, la iniciativa privada, animada o no pel lucre, ocupa una plaça molt important en el món dels serveis socials, impossible de retratar —ens preguntem, fins i tot, de sostenir— sense donar compte del nodrit planter d'associacions, fundacions, organitzacions no governamentals i empreses mercantils de tot tipus que operen en les diferents parcel·les de l'acció social. Conviu, doncs, l'impuls públic amb una rica contribució privada, la qual cosa, traduïda a l'assumpte que ens ocupa, comporta la coexistència d'establiments d'una i altra titularitat.

Constatat l'anterior, ocorre que, en matèria de responsabilitat patrimonial, el caràcter públic o privat de la persona titular de l'establiment no constitueix una dada menor, sinó que, pel contrari, esdevé en la clau que obre pas al marc que regularà el règim de la responsabilitat civil; un marc que, lluny de ser uniforme, presenta dues variants clarament diferenciades tant en l'ordre substantiu com en allò relatiu a la seva articulació processal.

Encara que el nord d'aquest treball apunta als establiments el titular dels quals és una Administració, convé passar revista, ni que sigui breument, al règim de responsabilitat en centres privats. Aconsella aquesta incursió, encara que, insistim, sigui superficial, la cerca de concomitàncies que resolguin problemes comuns. Perquè, per més que els escenaris es muntin amb peces diferents i discorrin per camins separats —*id est*: per



vies jurisdiccionals de diferent ordre—, mai falten ponts i conductes que permeten l'intercanvi d'esquemes i solucions. En aquest punt rau la rellevància de la comparació en situacions brifonts com la que ens ocupa, on un mateix servei és prestat per subjectes, ja públics ja privats, sotmesos a règims diferents de responsabilitat per danys; comparació que ha de servir per formar-se un criteri sobre l'harmonia o dissonància de la resposta donada per l'ordenament jurídic, cridat a ser, no s'oblidi, un sistema integrat en què la variació de l'etiqueta formal corresponent a la titularitat no hauria de conduir, si de fons existeix una identitat substancial del servei prestat, a una millor o pitjor protecció de la víctima.

Assumides les anteriors raons, comunes en realitat als diferents serveis públics en què l'empenta de l'Administració conviu amb la iniciativa privada, milita a més a més a favor d'aquesta aproximació —i d'una manera especial en el camp que ens ocupa— el fet que el règim aplicable als centres privats, sense ser l'entorn ordinari de la responsabilitat de l'Administració, pot afectar també els establiments de titularitat pública. I això en un doble ordre de supòsits. D'una banda, quan el dany sigui conseqüència d'un delictes o d'una falta, cas en què l'Administració podrà ser cridada al procés penal com a responsable civil subsidiària; crida practicada en aplicació del règim de responsabilitat civil *ex delictum* que regula el CP i que es manté al marge de la unificació substantiva i jurisdiccional operada per la LRJAPiPAC, la LRJCA i la LOPJ. D'altra banda, quan la gestió del centre recaigui en mans d'una empresa contractada per l'Administració a través d'un contracte de gestió de serveis públics.

El règim dels danys succeïts en establiments de serveis socials de titularitat pública ens condueix directament i sense interferències al marc general de la responsabilitat patrimonial de l'Administració contingut en els arts. 139 i següents de la LRJAPiPAC. En efecte, la legislació de serveis socials no recull previsions específiques relacionades amb les lesions produïdes pels servis públics socials. És cert que no sembla que una possibilitat com la d'establir modulacions quedi a l'abast del legislador autonòmic, tenint en compte que el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques és atribució competencial exclusiva de l'Estat —ex art. 149.1.18 de la CE. Així, per més que el protagonisme en la regulació dels serveis socials recaigui en les comunitats autònomes, queda fora de la seva mà la inclusió en els lleis autonòmiques de capçalera

d'un desenvolupament sectorial de la responsabilitat patrimonial tal i com es regula a la LRJAPiPAC.

Tampoc el legislador estatal, la presència del qual en un escenari aparentment tan privatiu d'allò autonòmic com és el dels serveis socials es justifica en una sèrie de títols afins —és el cas de l'estrangeria o de la legislació penal i penitenciària, entre d'altres— ha cregut convenient incloure puntualitzacions al respecte. Així les coses, també en aquest singular entorn, el dret dels particulars a ser indemnitzats pels danys soferts com a conseqüència dels serveis públics s'haurà de polir amb l'instrumental que proporcionen amb caràcter general els arts. 139 i següents de la LRJAPiPAC. Deixar-ho tot, tanmateix, a aquest instrumental, donant per suposada una capacitat «tot-terreny», adaptable sense més a qualsevol tipus de lloc, pecaria, des de la nostra perspectiva, de ser una visió massa simplista. Justament per la seva vocació universal i per la singularitat del terreny que ara trepitgem, el sistema regulat a la LRJAPiPAC agraeix la cerca d'elements que facilitin l'adaptació. Entre aquests elements, creiem que en sobresurten dos. D'una banda, la cabal intel·ligència de la funció de vigilància com a premissa bàsica per apreciar l'existència d'una culpa *in vigilando* o, el que és el mateix, un funcionament irregular de l'establiment. De l'altra, la correcta definició i encaix de la relació entre l'Administració i l'usuari del centre als efectes de resoldre el seu paper tant en el patiment del danys com en la seva causació. Si aquests dos pilars no es disposen adequadament, se'ns fa difícil imaginar, pels motius que veurem a continuació, una projecció harmònica de la responsabilitat patrimonial.

L'atribució de responsabilitat patrimonial a l'Administració per manca de vigilància o atenció a allò que passa en el centre exigeix esbrinar i concretar quina era la conducta que en línia de principi li era exigible. Es tracta, ni més ni menys, de fixar els paràmetres a partir dels quals jutjar si l'establiment va obrar correctament o si, pel contrari, són apreciables signes d'un funcionament anormal.

Aquesta cerca dels estàndards raonables de rendiment, essent un dels apartats centrals en la indagació sobre responsabilitat patrimonial —no s'ha d'oblidar que la regularitat o normalitat en el funcionament del servei actua a la pràctica com una causa d'exoneració, justificant la juridicitat del dany que, a conseqüència, haurà de ser suportat pel

particular—, no ha estat objecte en el sector que ens ocupa d'una especial atenció ni en la jurisprudència, ni tampoc en la doctrina consultiva.

De la lectura de les sentències i dictàmens en la matèria s'ha de significar que sovint es té la impressió que n'hi ha prou amb la composició dels fets i la seva valoració de la mà de la sana crítica per formar-se un criteri sobre la culpa de l'Administració. Simplicitat de discurs a la qual condueix molts cops inconscientment els aspectes més clamorosos de les causes del sinistre i la deficient prestació del servei. Malgrat això, el cert és que no es conjuguen bé amb la importància capital dels estàndards raonables de funcionament l'escàs interès demostrat tant pels tribunals com pels alts cossos consultius en aprofundir en la seva limitació. La desatenció, com s'ha indicat, no és en cap sentit baladí. Ans al contrari. Cal recordar que la responsabilitat patrimonial obeeix entre les seves múltiples motivacions a la voluntat de dibuixar una senda correcta, d'ensenyar a l'Administració com obrar adequadament en el futur. I, en vista a aquesta comesa, cal que es coneguin quins són els criteris emprats per marcar la frontera entre allò normal —o regular— i allò anormal —o irregular.

Aquesta necessitat, comú a tots els serveis públics, s'accentua allí on el legislador fa vots per la seva qualitat d'una manera particularment intensa. La qual cosa es dona —i no casualment— en el món dels serveis socials. Observeu si no com n'és d'insistent l'apel·lació a la qualitat de la Llei de serveis socials catalana. La qualitat no només s'invoca com a principi rector de tot el sistema (art. 5.p), sinó que també dona cos al dret dels usuaris a «rebre serveis de qualitat i a conèixer els estàndards aplicables amb aquesta finalitat» (art. 9.2.b) i inspira un conjunt d'instruments de planificació i gestió adreçats a fer més tangible aquest compromís amb la qualitat dels serveis socials.

Hi ha, en definitiva, mòbils importants per aplicar-se en la concreció dels paràmetres mesuradors de la diligència normal dels centres de serveis socials. I amb aquest propòsit, considerem que l'anàlisi entorn de la culpa *in vigilando* bé podria servir-se de la consulta d'una sèrie de documents on és possible que s'apleguin indicadors d'utilitat per resoldre el cas enjudiciat amb una argumentació més sòlida.

a) Es troba, en primer lloc, la cartera de serveis socials. La utilitat del seu maneig té a veure amb la valoració de la suficiència dels mitjans disponibles per proveir el servei

perquè entre els continguts d'aquesta cartera de serveis socials figura el de definir, per a cada prestació, no només la classe de destinataris a la qual s'adreça, sinó també el tipus de centre, els perfils i el rati de professionals i, en fi, els estàndards de qualitat que serà necessari atendre.

b) El reglament de règim intern té un paper protagonista en la regulació de la vida del centre, en tant que recipient de les normes de convivència i ordre domèstic de cada establiment en particular. Encara que les lleis generals de serveis socials —i la catalana no és aquí una excepció— no aclareixen la forma de confecció i naturalesa d'aquests reglaments, circulen de forma corrent com a element indispensable per al bon funcionament de l'establiment. Per això mateix, consultar-los esdevindrà també determinant a l'hora de valorar la correcta actuació de la institució.

c) D'interès pot ser també repassar allò que s'estipula en el contracte assistencial. El contracte assistencial o d'assistència —la nomenclatura varia aquí en funció de cada comunitat autònoma: contracte d'hostalatge, d'allotjament, etc.— constitueix un negoci jurídic marcadament singular estatuit amb el propòsit de contenir pactes concrets entre el prestador del servei social i l'usuari, especificant les diferents prestacions a rebre per aquest i, al mateix temps, identificant les obligacions que s'hagin contret en contrapartida, amb especial atenció a la vessant econòmica, és a dir, al preu que s'ha d'abonar al centre segons la seva capacitat econòmica —prèviament valorada.

d) No volem deixar de referir-nos, en darrer lloc, als protocols d'actuació, la figura més evanescent de totes les que s'han esmentat. Malgrat que aquests protocols no tenen un espai i una significació concrets, és indubtable que en certs àmbits s'hi recorre com si es tractés d'una mena de llibre de receptes d'actuacions, expressió, en certa manera d'una autorregulació que neix del propi servei i que té una vocació marcadament *ad intra*.

La combinació de tots aquests instruments hauria d'estar en posició d'oferir a l'òrgan o tribunal encarregat de resoldre la reclamació o demanda de responsabilitat patrimonial orientacions útils per configurar el llistó amb el qual mesurar la normalitat del servei i la diligència deguda en l'actuació de l'Administració. A més a més, de rebot, el seu maneig en els assumptes de responsabilitat patrimonial pot fomentar la valoració de tots aquests instruments —quelcom desitjable, per descomptat—, incitant a una major cura i

rigor en la seva confecció i, evidentment, a un compliment més estricta de les seves previsions.

En qualsevol cas, l'existència de paràmetres formals, tot i ser de gran ajuda, no ha de servir per encotillar la reconstrucció del funcionament ideal del centre. S'ha de veure en aquests instruments punts de referència segurs en què ancorar-se per no mesurar a ull el grau de regularitat de l'actuació de l'Administració. Però sempre en el ben entès que l'observança dels estàndards formalment fixats en la cartera de serveis, el reglament de règim intern, el contracte assistencial i, si escau, els protocols de torn, no eximirà automàticament de responsabilitat patrimonial l'Administració. Al final, com element de tancament, sempre caldrà reconèixer la possibilitat que el jutge o tribunal pugin elevar, de forma raonable, el llistó d'allò exigible.

Pel que fa a l'usuari, hi ha en la debilitat de l'usuari la raó gradual d'un especial plus en la vigilància del titular de l'establiment. Assentada aquesta premissa, ocorre que, en alguns supòsits, aquesta cura especial a què està obligada l'Administració com a resultat de la vulnerabilitat dels destinataris dels serveis socials puja encara més d'intensitat en l'escala imaginable, forjant un ferri compromís amb la seva assistència. Tan és així que no només s'aplana el camí per exigir a l'Administració la reparació dels danys soferts per l'usuari durant la seva estada a l'establiment, sinó que, a sobre d'això, s'obre pas la possible exigència de responsabilitat patrimonial pels danys —pari-s'hi atenció— no ja soferts, sinó causats pel propi usuari.

Perquè es doni aquesta mudança i pugui el to cal, però, que es doni una especial relació entre l'Administració i l'usuari. Una especial atenció que no és predicable sense més de tots els usuaris dels serveis socials i que, per tant, no té cabuda en tots els establiments del ram. En realitat, si bé es mira, són dues únicament les hipòtesis susceptibles de donar lloc a una relació d'aquesta significació.

**A.** En primer lloc, es troben els supòsits en què aquest vincle especial respon a una institució de protecció de la persona estatuïda per l'ordenament jurídic i de resultes de la qual l'Administració, en la seva qualitat formal de protectora, ve investida *ope legis* d'una sèrie de comeses relatives a la cura de l'usuari. Això succeeix amb els menors desemparats la tutela dels quals ha de ser assumida —sense que hi hagi lloc per a

l'excusa— per l'Administració i l'acolliment dels quals, sota modalitat residencial, pot dur-se a terme en un centre públic de protecció. A més dels deures d'alimentació, educació i formació dipositats en l'Administració en atenció al seu càrrec de tutora, aquesta també estarà obligada a respondre patrimonialment dels il·lícits del menor, tant en la via civil (*ex art. 1903 del CC*), com en la via penal (*ex art. 61 de la LORPM*).

**B.** Però fora d'aquests supòsits en què entra en joc una específica institució de protecció, entenem que és possible parlar també d'una vinculació especial entre l'Administració i l'usuari de l'establiment de serveis socials allí on existeixi un internament residencial. En situacions d'aquest tipus, en què el particular s'allotja i desenvolupa la seva activitat quotidiana al compàs del centre —amb un ordre de funcionament intern suportat fins i tot en un règim sancionador—, es pot reconèixer, al nostre parer, una vinculació especial que transmuta la relació de subjecció comú entre l'Administració i els usuaris dels serveis públics. Una vinculació especial que resulta encara més intensa i, alhora, visible quan l'internament té caràcter forçós i, per tant, quan la permanència està sotmesa a un règim tancat —proper, *grosso modo*, a la reclusió— en què queden limitades les llibertats d'entrada i sortida. En l'internament residencial concorre, en efecte, el *principium individuationis* que inspira aquesta categoria, tal com ha estat retratada per la nostra doctrina científica: la inserció efectiva i amb vocació duradora de l'administrat en l'esfera organitzativa de l'Administració. L'usuari entra en un contacte amb l'Administració d'una forma que excedeix la situació normal de subjecció i que, alhora, requereix un exercici de poders especialment intens a causa de la proximitat, immediatesa i permanència de la relació. No en va, hi ha un acord unànimе en els estudiosos de la relació de subjecció especial a l'hora de veure l'internament en un establiment públic com un clar exemple del seu àmbit d'aplicació. Les indicacions que trobem a la jurisprudència —transcendental en la tasca d'identificació de les relacions de subjecció especial— resulten en contrast molt menys categòriques tant en allò referent al nombre de pronunciaments com en allò relatiu al contingut de les consideracions fetes. És cert, sí, que en el món dels serveis socials —abstracció feta ara dels reclusos i l'Administració penitenciària, la relació especial de subjecció dels quals constitueix una de les més emblemàtiques— tot just hi ha declaracions jurisprudencials relatives a col·lectius usuaris d'algun centre assistencial —una senya més d'altra banda de l'escassa conflictivitat judicial que és capaç de generar el «dret de pobres». Però no ho és menys que les existents —com ocorre amb els

menors internats en aplicació de la LORPM— segueixen de prop la mateixa estela que la doctrina científica. I no només això, fins i tot n'hi ha que van més enllà del pur internament residencial, deixant penetrar la categoria en els centres no residencials. Així, el Tribunal Suprem ha qualificat de subjecció especial la relació que uneix un ancià amb la llar del pensionista de què era soci per considerar que la convivència en aquest tipus de centres requereix, per al seu bon funcionament, una disciplina interna i un poder especial per part de l'Administració que en sigui titular. Ens sembla massa allunyat, no obstant això, aquest últim port. Des del nostre punt de vista, la relació de subjecció especial hauria de quedar reservada, d'entrada, als establiments en què es produeix un internament residencial, ja de caràcter voluntari (gent gran, toxicòmans, etc.), ja de caràcter forçós (cas dels malalts mentals i dels menors, especialment). Haurien de quedar-ne fora, pel contrari, els centres de dia ja que en aquest tipus de centres no hi ha una residència continuada, sinó simplement una convivència puntual per al desenvolupament de certes activitats. De qualsevol manera, l'extensió de la vinculació especial a les llars de pensionistes patrocinada resoludament pel Tribunal Suprem no fa més que donar suport, *a maiore*, a la seva projecció sobre els centres residencials.

Que l'existència d'una relació de subjecció especial interfereix en l'aplicació de la responsabilitat patrimonial de l'Administració constitueix una proposició fora de discussió. El Tribunal Suprem ho ha deixat ben clar, assenyalant que «la posición de garante que ostenta la Administración respecto de un detenido en dependencias policiales, al igual que la que tiene en relación con un interno en un centro penitenciario o con un enfermo en un clínica psiquiátrica, modula singularmente el instituto de la responsabilidad patrimonial». Reflexions similars poden veure's en la doctrina legal del Consell d'Estat i, també, de la Comissió Jurídica Assessora. Ara bé, al cosa canvia a l'hora d'especificar les conseqüències d'una proposició com l'anterior. La contundència i fermesa del discurs es dissipa i la identificació dels efectes sobre la institució de la responsabilitat patrimonial es torna nuvolada. Més enllà de la constatació que canvia alguna cosa es troba a faltar, en efecte, un recorregut clarificador pel contingut específic d'aquest canvi.