

LA RESPONSABILITAT PATRIMONIAL DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES EN L'ÀMBIT DEL SERVEI PÚBLIC D'ENSENYAMENT

Roger Loppacher i Crehuet

1. Antecedents legislatius i regulació positiva actual

El reconeixement i l'aplicació efectiva d'un sistema de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques constitueix un dels elements centrals de les relacions jurídiques entre les administracions públiques i els ciutadans.

La responsabilitat patrimonial de les administracions comporta el reconeixement que les conseqüències negatives derivades del funcionament de l'activitat administrativa no han de recaure sobre un particular aïllat, sinó sobre la comunitat a la qual les diverses administracions serveixen.

La responsabilitat patrimonial de l'Estat va tenir el primer reconeixement, amb caràcter general, a partir de la promulgació de la vigent Llei d'expropiació forçosa de 16 de desembre de 1954.

Anteriorment, les previsions relatives a la responsabilitat extracontractual contingudes en el Codi civil en els seus art. 1902 i 1903 van ser interpretades per la doctrina i la jurisprudència en el sentit de considerar que aquests preceptes implicaven una exoneració de la responsabilitat patrimonial de l'Estat enfront dels particulars, i feien recaure la indemnització sobre els mateixos funcionaris, mentre que l'Administració únicament responia quan actuava mitjançant un agent especial.

Fracassada la construcció de l'institut de la responsabilitat administrativa sobre la regulació de la responsabilitat extracontractual del Codi civil, el primer pas cap a la responsabilitat de l'Estat el va fer la Constitució republicana de 1931, que reconeix, per primera vegada, si bé tímidament, la responsabilitat administrativa. Després del parèntesi marcat per la guerra civil, la responsabilitat patrimonial de l'Administració apareix recollida primer en l'àmbit local, en el text articular de la Llei de règim local de 1955, i, ja amb un abast general, en l'art. 121 de la Llei d'expropiació forçosa de 1954, que marca un trencament amb la situació anterior i on es reconeix la responsabilitat patrimonial de l'Administració amb la formulació següent:

«Darà también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo.»

Aquest article va ser reiterat poc després, en una redacció tècnicament més acurada de l'art. 40 de la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat, de 26 de juliol de 1957, derogat ara per la nova Llei 30/1992, de 26 de novembre.

El principi de responsabilitat de l'Administració va ser consagrat al més alt nivell per l'art. 106 de la Constitució espanyola que en el seu apartat segon n'estableix una fórmula clara i expressiva:

«Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.»

Pel que fa a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, el règim jurídic de la responsabilitat patrimonial, que en una primera aproximació general es va recollir en l'art. 22 de la Llei 10/1982, de 12 de juliol, de finances públiques de Catalunya, es troba establert en l'art. 87.1 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, del següent tenor literal:

«L'Administració de la Generalitat respon dels danys i els perjudicis ocasionats als particulars en llurs béns i drets com a conseqüència del funcionament dels serveis públics, en els termes que estableix la legislació vigent. En qualsevol cas, el dany ha d'ésser efectiu, avaluable econòmicament i individualitzable en relació amb una persona o grup de persones».

Finalment cal fer esment de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, que desenvolupa l'art. 106 de la Constitució espanyola i dedica el seu títol X a la responsabilitat de les administracions públiques i de les seves autoritats i de la resta de personal al seu servei, com també del Reial decret 429/1993, de 26 de març, pel qual s'aprova el Reglament del procediment de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial que desenvolupen els art. 140, 142, 143, 144 i 145 de la LRJPAC.

Si la legislació esmentada representa els antecedents legislatius i la regulació positiva actual sobre la matèria, cal referir-se ara als principis que informen el sistema de responsabilitat patrimonial de l'Administració en l'ordenament jurídic vigent.

2. Característiques del sistema

D'acord amb el que estableix el professor Leguina,¹ convé exposar breument les notes característiques del sistema de responsabilitat patrimonial de l'Administració tal com és configurat per la Constitució i la legislació a la qual hem fet esment anteriorment:

- a) Es tracta d'un sistema que s'aplica a totes les administracions públiques sense excepció.
- b) El principi constitucional de responsabilitat patrimonial derivat del funciona-

1. Leguina Villa, Jesús, «La responsabilidad del Estado y de las entidades públicas regionales o locales por los daños, causados por sus agentes o por sus servicios administrativos», capítol XVI del llibre *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Jesús Leguina Villa i Miguel Sánchez Morón (directors). Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

ment dels serveis públics té un abast general que comprèn, en principi, totes les actuacions extracontractuals de l'Administració, ja siguin normatives, jurídiques o materials, sempre que el particular no tingui el deure jurídic de suportar el dany.

c) S'estableix el principi de responsabilitat d'exigència directa a les administracions públiques que responen en qualsevol cas de la lesió causada per elles i pels seus agents.

d) És una responsabilitat objectiva allunyada de qualsevol idea de culpa en la producció del dany. La responsabilitat administrativa es fonamenta en la dada objectiva de la lesió, independentment de la concurrència de culpa o frau del funcionari o de qualsevol persona al servei de l'Administració.

Aquesta generositat en el plantejament de la figura de la responsabilitat ha estat qüestionada per una part de la doctrina, entre d'altres pel professor Nieto,² que considera que la responsabilitat objectiva necessita un contrabanç tècnic que limiti la seva ambiciosa formulació inicial. Després veurem com la ponderació de la responsabilitat de les administracions s'ha trobat per mitjà de la via de la ruptura del nexa causal, tal com posa de manifest Garrido.³

Un cop analitzades les característiques principals que regeixen el sistema de responsabilitat de les administracions en el nostre ordenament, cal analitzar ara els requisits que hi han de concórrer perquè s'atribueixi la responsabilitat a les administracions públiques.

3. Requisits de la responsabilitat

3.1. *La imputació de l'acte danyós a l'Administració*

Per tal que entri en joc el principi de responsabilitat patrimonial de les administracions cal que la lesió pugui ser atribuïda a l'Administració i, per tant, que aquesta actuï dins del gir o tràfic administratiu que li és propi. No obstant això, cal assenyalar que actualment, d'acord amb les prescripcions de l'art. 144 de la LRJPAC, quan les administracions públiques actuïn en relació de dret privat, també respondran pel principi de responsabilitat patrimonial de l'Administració.

3.1.1 Funcionament del servei públic

El primer criteri d'imputació és que el dany sigui conseqüència del funcionament del servei públic.

Amb caràcter general, el concepte de servei públic a l'efecte de determinar la responsabilitat de l'Administració ha estat objecte, tant per part de la jurisprudència com per part de la doctrina, d'una interpretació particularment àmplia i expansiva.

En aquest sentit la doctrina del Tribunal Suprem aplica un criteri expansiu per tal d'interpretar l'activitat prestacional dels serveis públics a l'efecte de la responsabilitat

2. Nieto, Alejandro, «La relación de causalidad en la responsabilidad administrativa. Doctrina Jurisprudencial», *REDA*, núm. 51, 1986.

3. Garrido Falla, Fernando, «La Constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado», *Revista de Administración Pública*, núm. 119, 1989.

de l'Administració. La titularitat de l'organització o el servei justifica per ella mateixa la imputació dels danys a l'ens públic, i és, en principi, indiferent a l'efecte de la imputació del dany a l'Administració que aquest sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics,⁴ si bé cal destacar que la jurisprudència en diverses ocasions no ha assumit les pretensions d'indemnització per a un funcionament normal del servei públic,⁵ mentre que és clara la imputació quan el servei ha funcionat malament (*culpa in commitendo*), com també quan s'incorre en abstenció en el cas que existeixi el deure funcional d'actuar (*culpa in omittendo*) i igualment quan s'incompleix el deure de diligència en l'activitat.

Pel que fa l'àmbit de l'ensenyament, cal assenyalar que aquesta activitat ha estat definida com a servei públic, i a més amb un caràcter bàsic i prioritari, per part de la Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació (LODE), i ho ha reiterat la Llei orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu (LOGSE), que, a més, ha establert en l'art. 5.2 el seu caràcter d'obligatori.

El servei públic d'ensenyament comprèn, i en aquest sentit, ho ha expressat en diversos dictàmens la Comissió Jurídica Assessora,⁶ no únicament la transmissió de coneixements i sabers respecte a determinades matèries (ensenyament en sentit estricte) sinó també, i particularment el desenvolupament d'aptituds, capacitats i altres activitats com són les convivencials, esportives, culturals, lúdiques, etc., que en el seu conjunt resulten indispensables per a la formació integral dels menors i que es realitzen sota la responsabilitat directa del centre docent (ensenyament en sentit ampli). En aquest sentit, l'art. 1903.6 del Codi civil, en la redacció feta per la Llei 1/1991, de 7 de gener, ja preveu la responsabilitat de les persones o les entitats que siguin titulars del centre pels danys i perjudicis dels seus alumnes quan desenvolupin activitats no únicament escolars, sinó també *extraescolars i complementàries*.

En la mateixa línia s'expressen les instruccions que regulen les actuacions, els tràmits i les gestions que han de fer els centres docents públics de nivell no universitari de Catalunya en determinats casos d'accidents o incidents que varen ser aprovades per l'Ordre del Departament d'Ensenyament de 13 de novembre de 1989, que quan estableixen el seu àmbit d'aplicació també l'estenen a l'exercici de les activitats escolars, extraescolars, complementàries i serveis complementaris corresponents.

Totes aquestes activitats duen implícita una funció de control i vigilància que és la que l'art. 1903, paràgraf sisè, del Codi civil atribueix als professors dels centres docents.

Tal com posa de manifest la Comissió Jurídica Assessora,⁷ el concepte de vigilància no té una accepció única sinó que s'ha de matisar d'acord amb diverses circumstàncies; una d'elles, la relativa a l'activitat que fan els menors, que requereix una vigilància normal en el supòsit del desenvolupament ordinari de les activitats dels alumnes com són el desplaçament per l'escola, els jocs, les activitats de lleure o el descans. Aquesta vigilància no ha de vulnerar els objectius pedagògics (art. 1.4 de la LOGSE) i això es podria produir mitjançant una vigilància excessiva o desproporcionada.

En canvi, es requereix una vigilància extraordinària o especial quan el centre programa activitats en què situa l'alumne objectivament davant un risc raonable. Una

4. STS de 15 de març de 1982; STS de 4 de febrer de 1983.

5. STS de 6 de desembre de 1979.

6. Dictàmens de la CJA núm. 37/1992, 29/1992, 89/1991, 53/1991, 12/1992.

7. Dictàmens de la CJA núm. 37/1992 i 88/1991.

altra circumstància que cal tenir en compte a l'hora de determinar la vigilància requerida és l'edat del menor, tal com ha posat de manifest així mateix la mateixa Comissió Jurídica Assessora.⁸

3.1.2. La relació de causalitat

El sistema de responsabilitat implica una acció o omisió d'una persona o entitat, una lesió produïda i una relació o nexa causal entre l'un i l'altre.

L'art. 139.1 de la LRJPAC estableix que la lesió ha de ser conseqüència del funcionament normal o anormal del servei públic. La jurisprudència majoritàriament ha considerat que el nexa causal ha de ser, en general, directe, immediat i exclusiu.

La relació de causalitat s'exclou, per tant, quan es donen determinades causes d'excusació com són la força major, el fet d'un tercer i la falta de la víctima.

Analitzant en primer lloc la força major, cal considerar que és un fet o esdeveniment exterior en relació amb l'objecte en el qual incideix que pot ser imprevisible en la seva producció i en qualsevol cas és absolutament irresistible.

La jurisprudència ha exclòs habitualment la responsabilitat de l'Administració quan s'interfereixin la culpa de la víctima⁹ o d'un tercer,¹⁰ si bé en algun altre supòsit que cal considerar minoritari ha admès la responsabilitat encara que existís un concurs de causes i, fins i tot, encara que s'hagués constatat la intervenció, si bé no exclusiva, de la mateixa víctima en la producció del fet danyós.¹¹

El nexa causal en l'àmbit del servei públic d'ensenyament cal posar-lo en relació amb la vigilància, que com hem vist anteriorment és un element implícit en el servei d'ensenyament. És a dir, quan les mesures de vigilància adoptades han estat les adequades d'acord amb l'activitat desenvolupada i tot i així es produeix una lesió, de manera involuntària i per motius que poden ser molt diversos (cops de pilota, danys en un joc, baralla entre nens, etc.), cal plantejar-se si el dany, encara que produït en l'àmbit físic del centre docent, és imputable a l'Administració.

La Comissió Jurídica Assessora¹² s'ha manifestat en situacions com l'exposada assenyalant que no concorre una relació causal entre el funcionament del servei d'ensenyament i el dany ocasionat, ja que aquests fets no es poden imputar directament al servei públic d'ensenyament ni a un risc creat per aquest, la qual cosa el fa extern a ell i, per tant, no generador de responsabilitat.

Així mateix, la Comissió Jurídica Assessora ha considerat, d'acord amb la doctrina jurisprudencial majoritària abans esmentada, que en un supòsit de vigilància adequada la intervenció del fet d'un tercer trenca el nexa causal exigible.¹³

4. La lesió indemnitzable

La Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú estableix, en consonància amb tots els antecedents constitucionals i

8. Dictàmens de la CJA núm. 54/1991 i 17/1991.

9. STS de 2 d'abril de 1986 i 20 de juny de 1984.

10. STS de 23 de juny de 1981.

11. STS de 6 d'abril de 1987 i 23 de març de 1989.

12. Dictàmens de la CJA 89/1991, 53/1991, 50/1990 i 1/1990.

13. Dictàmens de la CJA 14/1992, 13/1992 i 60/1991.

legislatius ja exposats, que els particulars tindran dret a ser indemnitzats de tota lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets i que no tinguin el deure jurídic de suportar.

La Llei exigeix en tot cas que el dany indemnitzable sigui efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat, d'acord amb una persona o grup de persones.

S'inclouen, per tant, com a indemnitzables (art. 142.5 LRJPAC.) els danys corporals, els danys físics i psíquics —es recull així la jurisprudència més recent, que ja considerava com a element indemnitzable el *pretium doloris*— i els danys de caràcter moral derivats de la lesió patrimonial que la mort causa en les persones pròximes a la víctima. La Comissió Jurídica Assessora, en un dictamen important i molt elaborat¹⁴ en el supòsit d'un accident greu sofert per un alumne, considera indemnitzables, a part d'altres partides, els danys físics, les seqüeles i el dany moral, atès que l'alumne, assenyalava la CJA, «ha quedat invàlid i amb una clara limitació de capacitat de desenvolupament i també haurà vist truncada totalment la seva normal evolució, tant des del punt de vista físic, com psíquic i afectiu, com també les seves possibilitats de relació. Així, doncs, s'hauran de valorar els perjudicis estètics, sexuals, juvenils o lúdics».

D'acord amb la jurisprudència del Tribunal Suprem s'exclouen, en canvi, els danys eventuais o simplement possibles per la seva manca d'efectivitat, la qual cosa no exclou que siguin també indemnitzables els danys que s'hagin de produir en l'avenir, però la producció dels quals sigui indubtable i quan es conegui amb anterioritat la certesa que aquest dany s'esdevindrà.¹⁵

És a dir, el dany ha de ser real i tal com estableix la jurisprudència no pot consistir «en meres especulacions sobre perjudicis o pèrdues contingents o dubroses».¹⁶

Finalment, l'exigència d'individualització del dany en relació amb una persona o grup de persones té per finalitat excloure de l'àmbit de la responsabilitat les càrregues o incomoditats generals, que per exigències dels interessos públics l'Administració pot obligar a recaure sobre els particulars.

L'existència d'un dany efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat, han estat requisits exigits per la Comissió Jurídica Assessora en el seus dictàmens sobre responsabilitat derivada del funcionament del servei públic d'Ensenyament.¹⁷

Pel que fa a l'extensió de la reparació, l'art. 106 de la Constitució declara indemnitzable «toda lesión que los particulares sufran en sus bienes y derechos», pronunciament que ha estat interpretat per la doctrina majoritària en el sentit que obliga a una reparació integral i que inclou, per tant, habitualment el dany emergent i el lucre cessant.¹⁸ Tot i així cal tenir en compte l'especial dificultat d'establir criteris d'avaluació i per tant de valoració dels danys, especialment els que deriven de les lesions físiques o psíquiques i també els danys morals.

Pel que fa als criteris utilitzats per a la valoració del dany, la nova LRJPAC (art. 141.2) introdueix com a novetat «que la indemnización se calcula con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fis-

14. Dictamen de la CJA 37/1992.

15. STS de 2 de gener de 1990.

16. STS de 10 de juny de 1981.

17. Dictàmens de la CJA núm. 37/1992, 14/1992, 88/1991 i 53/1991.

18. STS de 2 d'abril de 1979 i 2 de febrer de 1980.

cal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado».

Pel que fa al moment del càlcul de la quantia de la indemnització, la LRJPAC (art. 141.3) el remet al dia en què la lesió efectivament es va produir, sens perjudici d'allò assenyalat pel que fa als interessos de demora per la Llei general pressupostària.

Una altra novetat introduïda per la LRJPAC (art. 141.4) és que la indemnització pugui ser també satisfeta en espècie o ser abonada mitjançant pagaments periòdics, la qual cosa ha de ser saludada positivament, ja que pot òbviamment satisfer amb més garanties el principi de reparació integral al qual abans ens hem referit.

5. El procediment de responsabilitat

En relació amb el procediment de responsabilitat cal manifestar que la regulació que cal tenir en compte són les previsions de la LRJPAC desenvolupades pel Reial decret 429/1993, de 26 de març, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial, i també, pel que fa als centres docents públics de nivell no universitari de Catalunya, l'Ordre del Departament d'Ensenyament de 13 de novembre de 1984 per la qual s'aproven les instruccions que regulen les actuacions, els tràmits i les gestions per realitzar per aquests centres en determinats casos d'accidents o incidents, parcialment modificada per l'Ordre de 16 d'octubre de 1991.

En primer lloc s'ha de tenir en compte que, tal com posa de manifest el professor Leguina,¹⁹ la nova regulació de l'art. 145.1 de la LRJPAC estableix una única via per formular la reclamació d'indemnització, sigui quina sigui la naturalesa de l'activitat administrativa que provoqui la lesió. Per tant, per fer efectiva la responsabilitat de les administracions es requereix, en qualsevol cas, la formulació de la reclamació davant l'Administració competent.

La reclamació ha de formular-se en el termini d'un any a partir del moment en què s'ha manifestat el seu efecte lesiu, i en el cas de tractar-se de danys de caràcter físic o psíquic, des de la curació o la determinació de l'abast de les seqüeles (art. 142.5 de la LRJPAC).

La regulació vigent clarifica una llarga polèmica sobre la naturalesa del termini per reclamar i qualifica aquest termini com de prescripció.

Cal tenir en compte que el Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial, ha previst (art. 5) que s'iniciarà d'ofici el procediment de responsabilitat patrimonial quan l'òrgan competent per iniciar el procediment de responsabilitat patrimonial entengui que s'ha produït una lesió que és conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics i no hi ha concurrència de força major o de danys que el particular tingui el deure jurídic de suportar.

En el supòsit del servei públic d'ensenyament cal assenyalar que d'acord amb la base 3.1 de les instruccions aprovades pel Departament d'Ensenyament es preveu que, en cas d'accident, els responsables del servei educatiu assabentaran els pares sobre el

19. Leguina Villa, Jesús, obra citada.

fet ocorregut i sobre el procediment establert per a l'exercici de la corresponent reclamació administrativa.

En el supòsit d'iniciació del procediment per reclamació de l'interessat, aquest adreçarà la sol·licitud al ministre o a l'òrgan competent de la Comunitat Autònoma. En l'àmbit dels serveis educatius de la Generalitat de Catalunya la reclamació s'adreçarà al conseller d'Ensenyament.

A la petició s'hauran d'acompanyar les proves que el reclamant consideri oportunes per justificar l'existència de la lesió o els danys, atès que és el particular a qui correspon la càrrega de la prova respecte als fets, el funcionament del servei públic i la presumpta relació de causalitat entre ells.

En el cas concret d'un accident sofert per alumnes en un centre docent públic no universitari es requereix que els interessats presentin com a proves el certificat mèdic de lesions, la justificació i avaluació de les despeses originades i qualsevol altra documentació que considerin pertinent.

Els actes d'instrucció necessaris per al pronunciament de la Resolució es faran de conformitat amb les previsions contingudes en el capítol III del títol VI la LRJPAC, dedicat a «la instrucció del procediment».

En el Reglament dels procediments que desenvolupa la LRJPAC es preveu (art. 10) la pràctica de proves i la sol·licitud dels servei el funcionament del qual hagi ocasionat la presumpta lesió indemnitzable. En l'àmbit del servei públic de l'ensenyament es preveu l'informe del director del centre docent on hagi ocorregut l'accident i del delegat territorial del departament d'Ensenyament competent per raó del territori.

El Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial ha incorporat la possibilitat d'acabament convencional mitjançant acord indemnitzador i sempre que es produeixi amb anterioritat al tràmit d'audiència (art. 8).

Conclòs el tràmit d'audiència s'ha de sol·licitar, quan sigui preceptiu, el dictamen del Consell d'Estat o en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya de la Comissió Jurídica Assessoradora.

El Reglament de referència (art. 13.3) preveu que en el supòsit que no recaigui resolució expressa en el termini de sis mesos, la reclamació s'ha d'entendre desestimada. En l'àmbit del servei públic d'ensenyament de la Generalitat de Catalunya, les instruccions a les quals s'ha fet esment preveuen (base 3.6) que l'expedient es resoldrà en el termini màxim de tres mesos.

La nova regulació de la LRJPAC i del seu Reglament estableix així mateix un procediment abreujat de reconeixement de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques quan es donin els supòsits d'inequívoca relació de causalitat entre la lesió i el funcionament del servei públic i quan la valoració del dany i el càlcul de la quantia de la indemnització siguin també inequívocs.

Aquesta legislació sobre responsabilitat ha previst que la jurisdicció contenciosa sigui l'única jurisdicció competent per conèixer totes les accions de responsabilitat patrimonial de l'Administració (art. 142 de la LRJPAC). Així mateix ha establert, tal com ja s'ha exposat, l'aplicació del règim jurídic-públic de responsabilitat patrimonial objectiva als danys causats per l'Administració, inclosos també els que es donin en les relacions de dret privat (art. 144 LRJCPAC).

6. La responsabilitat patrimonial de les autoritats i del personal al servei de les administracions públiques

Tal com estableix l'art. 145.1 de la LRJPAC, per tal de fer efectiva la responsabilitat patrimonial el particular exigirà directament a les administracions públiques les indemnitzacions pels danys i perjudicis causats per les autoritats i el personal al seu servei.

D'acord amb el sistema de responsabilitat dissenyat per l'ordenament jurídic vigent, en el supòsit d'accidents, que ocasionin lesions a les persones o els béns i els drets dels particulars, com a conseqüència del funcionament del servei públic educatiu, els afectats per fer efectiva la responsabilitat patrimonial han d'exigir directament a l'Administració pública les indemnitzacions pels danys i perjudicis que hagin sofert. Per tant, si es vol que l'Administració respongui directament de les lesions que es produeixin com a conseqüència del funcionament del servei públic educatiu és necessari que en tot cas es reclami prèviament davant la mateixa Administració. Cal tenir en compte així mateix, tal com ja hem assenyalat, que la jurisdicció contenciosa és, a partir de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, l'única jurisdicció competent per conèixer totes les accions de responsabilitat patrimonial de l'Administració.

Aquesta previsió té com a contrapartida l'acció de retorn per part de l'Administració contra el funcionari quan aquest hagués incorregut en dol, culpa o negligència greu (art. 145.2 de la LRJPAC).

Es configura per tant un tipus de responsabilitat administrativa pels agents públics amb un element subjectiu més exigent que la prevista en l'art. 1902 del Codi civil, on n'hi ha prou amb la simple negligència.

Així mateix, l'Administració podrà reclamar contra les autoritats i la resta del personal al seu servei pels danys o perjudicis causats als béns de la seva titularitat d'acord amb el procediment establert en l'art. 21 del Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial.

7. La responsabilitat civil i penal dels funcionaris

A més de l'acció de responsabilitat patrimonial dirigida contra l'Administració, el particular pot exercir l'acció civil de rescabament patrimonial directament davant del funcionari que considera que va causar el dany.

En aquest sentit, l'art. 146.1 de la LRJPAC estableix que la responsabilitat civil del personal al servei de les administracions públiques s'exigirà d'acord amb allò previst en la legislació corresponent.

Per tant, els funcionaris responen enfront dels particulars segons allò establert en els art. 1902 i 1903 del Codi civil quan ocasionen danys i intervé culpa o negligència.

Aquesta acció també està subjecte al termini de prescripció d'un any des del moment en què es va produir el dany.

Tal com posa de manifest el professor Parada,²⁰ sembla que existeix una contradicció entre les previsions de l'art. 146.1 de la LRJPAC que acabem d'esmentar i les

20. Parada, Ramón, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Editorial Marcial Pons, Madrid, 1993.

contingudes en l'art. 145.1 del mateix text legal, que tal com veiem preveu que el particular exigirà directament a l'Administració les indemnitzacions pels danys i perjudicis causats per les autoritats i personal al seu servei.

Aquesta aparent contradicció, potser per una confusa redacció d'aquests preceptes, es pot considerar superada i s'entén que la reclamació de rescabament patrimonial dels particulars contra l'agent causant de la lesió es produeix al marge de la responsabilitat patrimonial de l'Administració pública, que no intervindria en aquest supòsit. Cal entendre, per tant, que el lesionat pot dirigir la seva acció contra l'Administració o contra el funcionari amb la limitació que en aquest darrer supòsit i si la reclamació es dirigeix exclusivament contra el servidor públic no respondrà l'Administració.

Es podria admetre, així mateix, la possibilitat, que el particular es dirigís contra l'agent i contra l'Administració per vies jurisdiccionals diferents, la civil pel que fa a l'agent i la contenciosa en relació amb l'Administració pública.

Pel que fa a la responsabilitat penal dels agents públics cal assenyalar que està reconeguda, a l'igual que la responsabilitat civil, en a Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (art. 146.1).

La LRJPAC estableix la independència dels processos penals dels expedients o procediments que l'Administració instrueixi per declarar la responsabilitat patrimonial, de manera que els processos penals no suspendran els procediments de reconeixement de responsabilitat patrimonial que s'instrueixin ni interrompran el termini de prescripció per iniciar aquests expedients.

No obstant això, tal com assenyala Leguina,²¹ no s'exclou que el titular de l'acció penal acumuli a aquesta l'acció civil de rescabament de danys. Segons parer d'aquest mateix autor, en aquest cas la responsabilitat administrativa seria directa i no simplement subsidiària.

Es vindria a establir així un únic supòsit en què l'Administració podria veure's obligada a indemnitzar el particular al marge del sistema general de responsabilitat patrimonial establert per la LRJPAC.

Per tant, el particular podrà diferenciar l'acció penal que es dirigeix contra l'agent, de la reclamació patrimonial enfront de l'Administració que, com hem vist, no s'interromp ni se suspèn per l'exercici de l'acció de responsabilitat penal. L'afectat també pot, però, acumular dins del mateix procés penal, formalment dirigit contra el funcionari, l'acció civil de rescabament dirigida contra l'Administració.

8. La responsabilitat civil del professorat: la Llei 1/1991 de 7 de gener

Abans d'entrar en l'anàlisi de la Llei 1/1991, de 7 de gener, de modificació del Codi civil i del Codi penal en matèria de responsabilitat civil del professorat cal tenir en compte la situació anterior a la reforma esmentada.

L'antiga redacció del paràgraf sisè de l'art. 1903 del Codi civil que preveia la responsabilitat dels mestres o directors d'arts i oficis respecte dels perjudicis causats pels seus alumnes o aprenents mentre estaven sota la seva custòdia, obeïa a situacions de clara subjecció de l'alumne al professor amb fonament en la denominada *culpa in*

21. Leguina Villa, Jesús, obra citada.

vigilando. La professora Díaz Alabart²² ha posat de manifest que la submissió i dependència de l'aprenent enfront del mestre i, consegüentment, el poder disciplinari d'aquest existia encara en el moment de formular-se l'art. 1903 del Codi civil en la seva redacció anterior a la reforma.

Òbviament els temps han canviat notablement respecte a la situació descrita i si bé es manté la funció de vigilància del mestre, aquest no podia incórrer en la mateixa responsabilitat que en la situació anterior, quan avui la subjecció de l'alumne al professor ha desaparegut i el poder disciplinari dels mestres s'ha vist notablement reduït i, per tant, la responsabilitat atribuïble al personal docent ha d'adequar-se a les seves funcions actuals.

En aquest sentit s'ha de tenir en compte els antecedents del sistema francès en el qual la Llei de 20 de juliol de 1899 ja va canviar la redacció del Codi civil francès i va substituir la responsabilitat dels ensenyants per la de l'Estat.

Posteriorment, la Llei de 5 d'abril de 1937, que derogà la de l'any 1899, va mantenir la responsabilitat de l'Estat, però únicament en el supòsit de l'ensenyament públic. Alhora, en aquesta mateixa Llei es disposà la supressió de la presumpció de culpa per a tots els mestres tant de l'ensenyament públic com de l'ensenyament privat.

Si aquest és sens dubte l'antecedent legislatiu en dret comparat, que es va prendre en consideració a l'hora d'abordar la reforma de la responsabilitat civil dels professors, com a condicionant més directe per a la modificació de la responsabilitat del professorat cal fer esment a l'acord subscrit el novembre de 1988 entre el Ministeri d'Educació i Ciència i diversos sindicats²³ i en el qual es preveu expressament:

«El compromiso de promover la modificación de los artículos 22 del Código Penal y 1903 del Código Civil mediante la sustitución de la responsabilidad civil subsidiaria atribuida al profesor por la responsabilidad de la institución educativa».

D'acord amb aquests antecedents, la Llei 1/1991, de 7 de gener, va procedir a modificar l'art. 22 del Codi penal i els art. 1903 i 1904 del Codi civil.

El paràgraf sisè de l'art. 1903, que és el que a l'efecte d'aquest treball interessa, va quedar redactat en els termes següents:

«Las personas o entidades que sean titulares de un centro docente de enseñanza no superior responderán por los daños y perjuicios que causen sus alumnos menores de edad durante los períodos de tiempo en que los mismos se hallen bajo el control o vigilancia del profesorado del Centro, desarrollando actividades escolares, extraescolares y complementarias».

El segon paràgraf de l'art. 1904 del Codi civil té la redacció següent:

«Cuando se trate de centros docentes de enseñanza no superior, sus titulares podrán exigir de los profesores las cantidades satisfechas, si hubiesen incurrido en dolo o culpa grave en el ejercicio de sus funciones que fuesen causa del daño.»

22. Díaz Alabart, Sílvia, «Un apunte histórico para la determinación de la responsabilidad de los maestros en el artículo 1903 del Código Civil», *Actualidad Civil*, 1990.

23. Acord subscrit el 19 de novembre de 1988 entre l'Administració de l'Estat (Ministeri d'Educació i Ciència) i els sindicats ANPE, CCOO, FETE-UGT i UCSTE. Documentació relativa al Projecte de llei de modificació del Codi civil i Codi penal en matèria de responsabilitat civil del professorat. Senat. Secretaria General.

Pel que fa al segon paràgraf de l'art. 22 del Codi penal que afecta a la responsabilitat civil subsidiària dels mestres, estableix:

«Igualmente será extensiva dicha responsabilidad subsidiaria a las personas o entidades que sean titulares de un centro docente de enseñanza no superior, por los delitos o faltas en que hubieren incurrido los alumnos del mismo, menores de dieciocho años, durante los periodos en que dichos alumnos se hallen bajo el control o vigilancia del profesorado del centro, desarrollando actividades escolares o extraescolares y complementarias».

Això comporta una objectivació de la responsabilitat civil extracontractual o derivada d'infracció penal en l'àmbit dels centres docents d'ensenyament no universitari en la mesura que es trasllada a la persona o entitat titular d'aquests centres la responsabilitat civil.

Això respon, tal com assenyala la mateixa exposició de motius de la Llei 1/1991, de 7 de gener, al fet que són les persones o entitats titulars dels centres les que han d'adoptar les corresponents mesures d'organització per tal d'evitar els possibles danys.

El centre docent no universitari es configura com l'organització dedicada a l'educació dels nens i adolescents i que imparteix coneixements corresponents a ensenyaments reglats o no reglats, concepte que s'aplica a qualsevol tipus d'establiment amb independència del seu caràcter públic, privat, o privat concertat.

Per tant, els titulars del centre respondran civilment dels danys del menor mentre aquest estigui integrat en el sistema d'educació orgànicament estructurat, la qual cosa, en termes de responsabilitat civil, segons el professor Caballero,²⁴ es denomina amb l'expressió «esfera de risc».

La noció d'activitats que es fan sota responsabilitat del titular del centre docent s'han d'entendre en un sentit ampli i abasten, tal com ja s'ha assenyalat, l'activitat escolar, extraescolar i les complementàries, és a dir, la responsabilitat es manté mentre l'alumne resta vinculat al centre escolar.

Finalment cal tenir en compte les previsions de l'art. 1904 de Codi civil, que concedeix al titular del centre una acció de repetició d'allò pagat contra el professor quan hi hagi una relació de dependència d'aquest envers el centre i el dany es produeixi quan el menor estigui sota la guarda del professor i en cas d'haver-hi dol o culpa greu.

Pel que fa a la doctrina jurisprudencial més recent sobre la matèria, cal tenir en compte que el Tribunal Suprem²⁵ ja amb anterioritat a la reforma de l'art. 1903 del Codi civil i en un supòsit de conducta culpable del professor va atribuir, a l'empara de l'art. 1903, paràgraf 4, la responsabilitat civil per culpa *in vigilando* o *in eligendo* al centre del qual els causants dels danys depenien.

La doctrina jurisprudencial ha posat de manifest així mateix que la responsabilitat derivada del 1903 és una responsabilitat directa no subsidiària²⁶ i, per tant, és exigible al centre docent que es qui té a càrrec seu el deure de vigilància del menor mentre la seva instal·lació és oberta.²⁷

24. Caballero Lozano, José M., «Daños causados por los alumnos y responsabilidad civil», *Revista de Derecho Privado*, núm. 75, 1991.

25. STS de 10 de novembre de 1990.

26. STS de 22 de febrer de 1991 i 30 de gener de 1990.

27. STS de 3 de desembre de 1991.

Finalment, pel que fa a la reforma de l'art. 22 del Codi penal, cal assenyalar que, d'acord amb la nova tendència de la responsabilitat civil en l'àmbit docent, la responsabilitat civil subsidiària es trasllada del professor encarregat de l'educació de l'alumne culpable al titular del centre docent.

