

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENSEÑANZA

Roger Loppacher i Crehuet

1. Antecedentes legislativos y regulación positiva actual

El reconocimiento y aplicación efectiva de un sistema de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas constituye uno de los elementos centrales de las relaciones jurídicas entre las administraciones públicas y los ciudadanos.

La responsabilidad patrimonial de las administraciones representa el reconocimiento de que las consecuencias negativas derivadas del funcionamiento de la actividad administrativa no deben recaer sobre un particular aislado, sino sobre la comunidad a la que sirven las distintas administraciones.

La responsabilidad patrimonial del Estado gozó de su primer reconocimiento con carácter general a partir de la promulgación de la vigente Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954.

Con anterioridad, las previsiones relativas a la responsabilidad extracontractual contenidas en el Código Civil en sus art. 1902 y 1903 fueron interpretadas por la doctrina y la jurisprudencia en el sentido de considerar que tales preceptos implicaban una exoneración de la responsabilidad patrimonial del Estado frente a los particulares, recayendo la indemnización sobre los propios funcionarios, mientras que la Administración únicamente respondía cuando actuaba mediante un agente especial.

Fracasada la construcción del instituto de la responsabilidad administrativa sobre la regulación de la responsabilidad extracontractual del Código Civil, el primer paso hacia la responsabilidad del Estado lo dio la Constitución republicana de 1931, que reconoce, por vez primera, si bien tímidamente, la responsabilidad administrativa. Después del paréntesis marcado por la guerra civil, la responsabilidad patrimonial de la Administración aparece recogida primero en el ámbito local, en el texto articulado de la Ley de régimen local de 1955, y ya con un alcance general en el art. 121 de la Ley de expropiación forzosa de 1954 que marca una ruptura con la situación anterior y donde se reconoce la responsabilidad patrimonial de la Administración con la siguiente formulación:

«Dará 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.»

El presente artículo fue reiterado poco después en una redacción técnicamente más detallada por el art. 40 de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, derogado ahora por la nueva Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El principio de responsabilidad de la Administración fue consagrado al más alto nivel por el art. 106 de la Constitución española que, en su apartado segundo, establece una fórmula clara y expresiva al respecto:

«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.»

En cuanto a la Administración de la Generalidad de Cataluña, el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial, que en una primera aproximación general se recogió en el art. 22 de la Ley 10/1982, de 12 de julio, de finanzas públicas de Cataluña, se halla establecido en el art. 87. 1 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad, del siguiente tenor literal:

«La Administración de la Generalidad responde de los daños y perjuicios ocasionados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos en la legislación vigente. En cualquier caso, el daño debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizable en relación con una persona o grupo de personas.»

Por último, cabe mencionar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que desarrolla el art. 106 de la Constitución española y dedica su título X a la responsabilidad de las administraciones públicas y de sus autoridades y el resto de personal a su servicio, así como del Real decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial que desarrolla los art. 140, 142, 143, 144 y 145 de la LRJPAC.

Si la mencionada legislación representa los antecedentes legislativos y la actual regulación positiva sobre la materia, es preciso referirse ahora a los principios que informan el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración en el ordenamiento jurídico vigente.

2. Características del sistema

De acuerdo con lo establecido por el profesor Leguina,¹ conviene exponer brevemente las notas características del sistema de responsabilidad patrimonial de la Ad-

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», capítulo XVI del libro *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Jesús Leguina Villa y Miguel Sánchez Morón (directores), Ed. Tecnos, 1993.

ministración tal como viene configurado por la Constitución y la legislación mencionada anteriormente:

a) Se trata de un sistema que se aplica a todas las administraciones públicas sin excepción.

b) El principio constitucional de responsabilidad patrimonial derivado del funcionamiento de los servicios públicos tiene un alcance general que comprende, en principio, todas las actuaciones extracontractuales de la Administración, ya sean normativas, jurídicas o materiales, siempre y cuando el particular no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

c) Se establece el principio de responsabilidad de exigencia directa a las administraciones públicas que responden en cualquier caso de la lesión causada por ellas y por sus agentes.

d) Es una responsabilidad objetiva alejada de cualquier idea de culpa en la producción del daño. La responsabilidad administrativa está fundamentada en el dato objetivo de la lesión, independientemente de la concurrencia de culpa o dolo del funcionario o de cualquier persona al servicio de la Administración.

Esta generosidad en el planteamiento de la figura de la responsabilidad ha sido cuestionada por una parte de la doctrina, entre otros por el profesor Nieto,² que considera que la responsabilidad objetiva precisa de un contrabalance técnico que limite su ambiciosa formulación inicial. Después veremos cómo la ponderación de la responsabilidad de las administraciones se ha encontrado a través de la vía de la ruptura del nexo causal, tal como pone de manifiesto Garrido Falla.³

Una vez analizadas las características principales que rigen el sistema de responsabilidad de las administraciones en nuestro ordenamiento, es preciso analizar ahora los requisitos que deben concurrir para que se atribuya la responsabilidad a las administraciones públicas.

3. Requisitos de la responsabilidad

3.1. *La imputación del acto dañoso a la Administración*

Para que entre en juego el principio de responsabilidad patrimonial de las administraciones es necesario que la lesión pueda ser atribuida a la Administración y, por tanto, que ésta actúe dentro del giro o tráfico administrativo que le es propio. No obstante, cabe señalar que actualmente, con arreglo a las prescripciones del art. 144 de la LRJPAC, cuando las administraciones públicas actúan en relación de derecho privado, también responderán por el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración.

3.1.1. Funcionamiento del servicio público

El primer criterio de imputación es que el daño sea consecuencia del funcionamiento del servicio público.

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.

Con carácter general, el concepto de servicio público a los efectos de determinar la responsabilidad de la Administración ha sido objeto, tanto por parte de la jurisprudencia como por parte de la doctrina, de una interpretación particularmente amplia y expansiva.

En este sentido la doctrina del Tribunal Supremo aplica un criterio expansivo para interpretar la actividad prestacional de los servicios públicos a los efectos de la responsabilidad de la Administración. La titularidad de la organización o servicio justifica por sí misma la imputación de los daños al ente público, siendo, en principio, indiferente a efectos de la imputación del daño a la Administración que éste sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos,⁴ si bien cabe destacar que la jurisprudencia en varias ocasiones no ha asumido las pretensiones de indemnización por un funcionamiento normal del servicio público,⁵ mientras que es clara la imputación cuando el servicio ha funcionado incorrectamente (*culpa in committendo*) así como cuando se incurre en abstención en el caso de que exista el deber funcional de actuar (*culpa in omittendo*) e igualmente cuando se incumple el deber de diligencia en la actividad.

En cuanto al ámbito de la enseñanza, cabe señalar que esta actividad ha sido definida como servicio público y, además, con un carácter básico y prioritario, por parte de la Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE), siendo reiterado por la propia Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE) que, además, ha establecido en su art. 5.2 su carácter de obligatorio.

El servicio público de enseñanza abarca, y en este sentido se ha expresado en diversos dictámenes la Comisión Jurídica Asesora,⁶ no sólo la transmisión de conocimiento y saber respecto a determinadas materias (enseñanza en el sentido estricto), sino también, y particularmente, el desarrollo de aptitudes, capacidades y demás actividades como las convivenciales, deportivas, culturales, lúdicas, etc., que en su conjunto resultan indispensables para la formación integral de los menores y que se realizan bajo la responsabilidad directa del centro docente (enseñanza en el sentido amplio). En este sentido, el art. 1903.6 del Código Civil, en la redacción otorgada por la Ley 1/1991, de 7 de enero, ya prevé la responsabilidad de las personas o entidades titulares del centro por los daños y perjuicios de sus alumnos cuando desarrollen actividades no únicamente escolares, sino también *extraescolares y complementarias*.

En la misma línea se expresan las instrucciones reguladoras de las actuaciones, trámites y gestiones a realizar por los centros docentes públicos de nivel no universitario de Cataluña en determinados casos de accidentes o incidentes que fueron aprobadas por Orden del Departamento de Enseñanza de 13 de noviembre de 1989, que al establecer su ámbito de aplicación lo extienden también al ejercicio de las actividades escolares, extraescolares, complementarias y servicios complementarios correspondientes.

Todas estas actividades conllevan una función de control y vigilancia que es la que

4. STS de 15 de marzo de 1982 y de 4 de febrero de 1983.

5. STS de 6 de diciembre de 1979.

6. Dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora núm. 37/1992, 29/1992, 89/1991, 53/1991 y 12/1991.

el art. 1903, párrafo sexto, del Código Civil atribuye a los profesores de los centros docentes.

Tal como pone de manifiesto la Comisión Jurídica Asesora,⁷ el concepto de vigilancia no tiene una acepción única, sino que debe matizarse en función de diversas circunstancias; una de ellas, la relativa a la actividad que realizan los menores, que requiere una vigilancia normal en el supuesto del desarrollo ordinario de las actividades de los alumnos como son el desplazamiento por la misma escuela, los juegos, las actividades de ocio o el descanso. Esta vigilancia no debe vulnerar los objetivos pedagógicos (art. 1.4 de la LOGSE), lo cual podría producirse mediante una vigilancia excesiva o desproporcionada.

En cambio, se requiere una vigilancia extraordinaria o especial cuando el centro programa actividades en las que sitúa al alumno objetivamente ante un riesgo razonable. Otra circunstancia a tener en cuenta al determinar la vigilancia requerida es la edad del menor, tal como ha puesto de manifiesto asimismo la propia Comisión Jurídica Asesora.⁸

3.1.2. La relación de causalidad

El sistema de responsabilidad supone una acción u omisión de una persona o entidad, una lesión producida y una relación o nexo causal entre una y otra.

El art. 139.1 de la LRJPAC establece que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público. La jurisprudencia mayoritariamente ha considerado que el nexo causal debe ser, en general, directo, inmediato y exclusivo.

La relación de causalidad se excluye, por tanto, cuando se dan determinadas causas de excusación como son la fuerza mayor, el hecho de un tercero y la falta de la víctima.

Analizando en primer lugar la fuerza mayor, cabe considerar que es un hecho o acontecimiento exterior en relación con el objeto en que incide, que puede ser imprevisible en su producción y, en cualquier caso, absolutamente irresistible.

La jurisprudencia ha excluido habitualmente la responsabilidad de la Administración cuando se interfieren la culpa de la víctima⁹ o de un tercero,¹⁰ si bien en algún otro supuesto, que cabe considerar minoritario, ha admitido la responsabilidad aunque existiera un concurso de causas e incluso aunque se hubiera constatado la intervención, si bien no exclusiva, de la propia víctima en la producción del hecho dañoso.¹¹

El nexo causal en el ámbito del servicio público de enseñanza hay que ponerlo en relación con la vigilancia, que, como hemos observado anteriormente, es un elemento implícito en el servicio de enseñanza. Es decir, cuando las medidas de vigilancia adoptadas han sido las adecuadas en función de la actividad desarrollada y aun así se produce una lesión, de forma involuntaria y por motivos que pueden ser muy diversos (golpes de pelota, daños en un juego, pelea entre niños, etc.), debe plantearse si el

7. Dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora núm. 37/1992 y 88/1991.

8. Dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora núm. 54/1991 y 17/1991.

9. STS de 2 de abril de 1986 y de 20 de junio de 1984.

10. STS de 23 de junio de 1981.

11. STS de 6 de abril de 1987 y de 23 de marzo de 1989.

daño, aunque producido en el ámbito físico del centro docente, es imputable a la Administración.

La Comisión Jurídica Asesora¹² se ha manifestado en situaciones como la expuesta señalando que no concurre una relación causal entre el funcionamiento del servicio de enseñanza y el daño ocasionado, puesto que estos hechos no pueden imputarse directamente al servicio público de enseñanza ni a un riesgo creado por el mismo, lo cual lo constituye externo a él y, por tanto, no generador de responsabilidad.

Asimismo la Comisión Jurídica Asesora ha considerado, con arreglo a la doctrina jurisprudencial mayoritaria mencionada con anterioridad, que en un supuesto de vigilancia adecuada la intervención del hecho de un tercero rompe el nexo causal exigible.¹³

4. La lesión indemnizable

La Ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común establece, en consonancia con todos los antecedentes constitucionales y legislativos ya expuestos, que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados de toda lesión que padezcan en cualquiera de sus bienes y derechos, que no tengan el deber jurídico de soportar.

La Ley exige en todo caso que el daño indemnizable sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

Se incluyen, por tanto, como indemnizables (art. 142.5 de la LRJPAC) los daños corporales, los daños físicos y psíquicos —recogiendo así la más reciente jurisprudencia, que ya consideraba como elemento indemnizable el *pretium doloris*— y los daños de carácter moral derivados de la lesión patrimonial que la muerte causa en las personas próximas a la víctima. La Comisión Jurídica Asesora, en un importante y muy elaborado dictamen,¹⁴ en el supuesto de un accidente grave sufrido por un alumno, considera indemnizable, aparte de otras partidas, los daños físicos, las secuelas y el daño moral, considerando que el alumno, señala la Comisión Jurídica Asesora, «ha quedado inválido y con una clara limitación de capacidad de desarrollo y también habrá visto truncada totalmente su normal evolución, así como sus posibilidades de relación. Así, pues, deberán valorarse los perjuicios estéticos, sexuales, juveniles o lúdicos».

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo se excluyen, en cambio, los daños eventuales o simplemente posibles por su falta de efectividad, lo cual no excluye que sean también indemnizables los daños que deban producirse en el futuro pero cuya producción sea indudable y cuando se conozca con anterioridad la certeza de que estos daños acaecerán.¹⁵

Es decir, el daño debe ser real y, tal como establece la jurisprudencia, no puede consistir «en meras especulaciones sobre perjuicios o pérdidas contingentes o dudosas».¹⁶

12. Dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora núm. 89/1991, 53/1991, 50/1990 y 1/1990.

13. Dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora núm. 14/1992, 13/1992 y 60/1991.

14. Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora núm. 37/1992.

15. STS de 2 de enero de 1990.

16. STS de 10 de junio de 1981.

Finalmente, la exigencia de individualización del daño en relación con una persona o grupo de personas tiene por finalidad excluir del ámbito de la responsabilidad las cargas o incomodidades generales que, por exigencias de los intereses públicos, la Administración puede hacer recaer sobre los particulares.

La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado han sido requisitos exigidos por la Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes sobre responsabilidad derivada del funcionamiento del servicio público de enseñanza.¹⁷

En cuanto a la extensión de la reparación, el art. 106 de la Constitución declara indemnizable «toda lesión que los particulares sufran en sus bienes y derechos», pronunciamiento que ha sido interpretado por la doctrina mayoritaria en el sentido de que obliga a una reparación integral, incluyendo, por tanto, habitualmente el daño emergente y el lucro cesante.¹⁸ Aun así, hay que tener en cuenta la especial dificultad de establecer criterios de evaluación y, por tanto, de valoración de los daños, especialmente los derivados de las lesiones físicas o psíquicas, así como los daños morales.

En lo referente a los criterios utilizados para la valoración del daño, la nueva LRJPAC (art. 141.2) introduce como novedad «que la indemnización se calcula con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado».

En cuanto al momento del cálculo de la cuantía de la indemnización, la LRJPAC (art. 141.3) lo remite al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de lo señalado en lo relativo a los intereses de demora por la Ley general presupuestaria.

Otra novedad introducida por la LRJPAC (art. 141.4) es que la indemnización pueda ser también satisfecha en especie o ser pagada mediante pagos periódicos, lo cual debe saludarse positivamente, pues puede obviamente satisfacer con más garantías el principio de reparación integral al que antes nos hemos referido.

5. El procedimiento de responsabilidad

En relación con el procedimiento de responsabilidad cabe manifestar que la regulación a tener en cuenta serán las previsiones de la LRJPAC desarrolladas por el Real decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, así como en lo relativo a los centros docentes públicos de nivel no universitario de Cataluña, la Orden del Departamento de Enseñanza de 13 de noviembre de 1989, por la que se aprueban las instrucciones que regulan las actuaciones, trámites y gestiones a realizar por dichos centros en determinados casos de accidentes o incidentes, parcialmente modificada por la Orden de 16 de octubre de 1991.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que, tal como pone de manifiesto el profesor Leguina,¹⁹ la nueva regulación del art. 145.1 de la LRJPAC establece una única vía para formular la reclamación de indemnización, sea cual sea la naturaleza de la actividad administrativa que provoque la lesión. Por tanto, para hacer efectiva la

17. Dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora núm. 37/1992, 14/1992, 88/1991 y 53/1991.

18. STS de 2 de abril de 1979 y de 2 de febrero de 1980.

19. Leguina Villa, Jesús, obra citada.

responsabilidad de las administraciones se requiere, en cualquier caso, la formulación de la reclamación ante la Administración competente.

La reclamación debe formularse en el plazo de un año a partir de producirse el hecho o acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, y, en el caso de tratarse de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas (art. 142.5 de la LRJPAC).

La regulación vigente clarifica una larga polémica sobre la naturaleza del plazo para reclamar y califica este plazo como de prescripción.

Hay que tener en cuenta que el Reglamento de procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial ha previsto (art. 5) que se iniciará de oficio el procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial entienda que se ha producido una lesión que es consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y no hay concurrencia de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar.

En el supuesto del servicio público de enseñanza, hay que señalar que, con arreglo a la base 3.1 de las instrucciones aprobadas por el Departamento de Enseñanza, se prevé que, en caso de accidente, los responsables del servicio educativo informarán a los padres sobre el hecho acaecido y sobre el procedimiento establecido para el ejercicio de la correspondiente reclamación administrativa.

En el supuesto de iniciación del procedimiento por reclamación del interesado, éste dirigirá la solicitud al ministro o al órgano competente de la Comunidad autónoma. En el ámbito de los servicios educativos de la Generalidad de Cataluña la reclamación se dirigirá al consejero de Enseñanza.

A la petición deberán adjuntarse las pruebas que el reclamante considere oportunas para justificar la existencia de la lesión o los daños, considerando que es al particular a quien corresponde la carga de la prueba respecto a los hechos, el funcionamiento del servicio público y la presunta relación de causalidad entre ellos.

En el caso concreto de un accidente sufrido por alumnos en un centro docente público no universitario, se requiere que los interesados presenten como pruebas el certificado médico de lesiones, la justificación y evaluación de los gastos originados y cualquier otra documentación que consideren pertinente.

Los actos de instrucción necesarios para el pronunciamiento de la resolución se llevarán a cabo de conformidad con las previsiones contenidas en el capítulo III del título VI de la LRJPAC, dedicado a la «instrucción del procedimiento».

En el Reglamento de procedimientos desarrollado en la LRJPAC se prevé (art. 9.10) la práctica de pruebas y la solicitud de los informes necesarios, que como mínimo deberá incluir un informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable. En el ámbito del servicio público de la enseñanza se prevé el informe del director del centro docente donde haya sucedido el accidente y del delegado territorial del Departamento de Enseñanza competente por razón del territorio.

El Reglamento de procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial ha incorporado la posibilidad de finalización convencional mediante acuerdo indemnizador y siempre que se produzca con anterioridad al trámite de audiencia (art. 8).

Concluido el trámite de audiencia, deberá solicitarse, cuando sea preceptivo, el

dictamen del Consejo de Estado o, en el ámbito de la Generalidad de Cataluña, el de la Comisión Jurídica Asesora.

El Reglamento de referencia (art. 13.3) prevé que en el supuesto de que no recaiga resolución expresa en el plazo de seis meses, la reclamación deberá entenderse desestimada. En el ámbito del servicio público de enseñanza de la Generalidad de Cataluña las instrucciones que citamos prevén (base 3.6) que el expediente se resolverá en el plazo máximo de tres meses.

La nueva regulación de la LRJPAC y de su reglamento establece asimismo un procedimiento abreviado de reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas cuando se den los supuestos de inequívoca relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público y cuando la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización sean, a su vez, inequívocos.

Esta legislación sobre responsabilidad ha previsto que la jurisdicción contenciosa sea la única jurisdicción competente para conocer todas las acciones de responsabilidad patrimonial de la Administración (art. 142 de la LRJPAC). Asimismo ha establecido, tal como ya hemos expuesto, la aplicación del régimen jurídico-público de responsabilidad patrimonial objetiva a los daños causados por la Administración, incluidos también los que se den en las relaciones de derecho privado (art. 144 LRJPAC).

6. La responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las administraciones públicas

Tal como establece el art. 145.1 de la LRJPAC, con el fin de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial, el particular exigirá directamente a las administraciones públicas las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y el personal a su servicio.

Con arreglo al sistema de responsabilidad diseñado por el ordenamiento jurídico vigente, en el supuesto de accidentes que ocasionen lesiones en las personas o los bienes y derechos de los particulares como consecuencia del funcionamiento del servicio público educativo, los afectados, para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial, deberán exigir directamente a la Administración pública las indemnizaciones por los daños y perjuicios que hayan sufrido. Por tanto, si se desea que la Administración responda directamente de las lesiones producidas como consecuencia del funcionamiento del servicio público educativo es necesario que, en todo caso, se reclame previamente ante la propia Administración. Hay que tener en cuenta, asimismo, tal como hemos señalado, que la jurisdicción contenciosa es a partir de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la única jurisdicción competente para conocer todas las acciones de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Esta previsión tiene como contrapartida la acción de retorno por parte de la Administración contra el funcionario cuando éste hubiera incurrido en dolo, culpa o negligencia grave (art. 145.2 de la LRJPAC).

Se configura, por tanto, un tipo de responsabilidad administrativa para los agentes públicos con un elemento subjetivo más exigente que la prevista en el art. 1902 del Código Civil, donde no es suficiente la simple negligencia.

Asimismo, la Administración podrá reclamar contra las autoridades y el resto de personal a su servicio por los daños o perjuicios causados en los bienes de su titulari-

dad de acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 21 del Reglamento de procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

7. La responsabilidad civil y penal de los funcionarios

Además de la acción de responsabilidad patrimonial dirigida contra la Administración, el particular puede ejercer la acción civil de resarcimiento patrimonial directamente ante el funcionario a quien considera causante del daño.

En este sentido, el art. 146.1 de la LRJPAC establece que la responsabilidad civil del personal al servicio de las administraciones públicas se exigirá con arreglo a lo previsto en la legislación correspondiente.

Por tanto, los funcionarios responden frente a los particulares según lo establecido en los art. 1902 y 1903 del Código Civil cuando ocasionen daños interviniendo culpa o negligencia.

Esta acción también está sujeta al plazo de prescripción de un año desde el momento en que se produjo el daño.

Tal como pone de manifiesto el profesor Parada,²⁰ parece que existe una contradicción entre las previsiones del art. 146.1 de la LRJPAC que acabamos de mencionar y las contenidas en el art. 145.1 del mismo texto legal que, como hemos visto, prevé que el particular exija a la Administración las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.

Esta aparente contradicción, quizá producida por una confusa redacción de dichos preceptos, puede considerarse superada entendiéndose que la reclamación de resarcimiento patrimonial de los particulares contra el agente causante de la lesión se da al margen de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública que no intervendría en este supuesto. Hay que entender, por tanto, que el lesionado puede dirigir su acción contra la Administración o contra el funcionario con la limitación que, en este último supuesto y de dirigirse la reclamación exclusivamente contra el servidor público, la Administración no responderá.

Cabría admitir, asimismo, la posibilidad de que el particular se dirigiera contra el agente y contra la Administración por vías jurisdiccionales distintas: la civil en cuanto al agente y la contenciosa en relación con la Administración pública.

En lo concerniente a la responsabilidad penal de los agentes públicos, hay que señalar que está reconocida, al igual que la responsabilidad civil, en la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (art. 146.1).

La LRJPAC establece la independencia de los procesos penales de los expedientes o procedimientos que la Administración instruya para declarar la responsabilidad patrimonial, de manera que los procesos penales no suspenderán los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan ni interrumpirán el plazo de prescripción para iniciar tales expedientes.

No obstante, como señala el profesor Leguina,²¹ no se excluye que el titular de la

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

21. Leguina Villa, Jesús, obra citada.

acción penal acumule a ésta la acción civil de resarcimiento de daños. Según la opinión de este mismo autor, en este caso la responsabilidad administrativa sería directa y no simplemente subsidiaria.

Se establecería así un único supuesto en que la Administración podría verse obligada a indemnizar al particular, al margen del sistema general de responsabilidad patrimonial establecido por la LRJPAC.

Por tanto, el particular podrá diferenciar la acción penal que se dirige contra el agente de la reclamación patrimonial frente a la propia Administración que, como hemos visto, no se interrumpe ni se suspende por el ejercicio de la acción de responsabilidad penal. El afectado puede, sin embargo, acumular en el mismo proceso penal, formalmente dirigido contra el funcionario, la acción civil de resarcimiento dirigida contra la Administración.

8. La responsabilidad civil del profesorado: la Ley 1/1991, de 7 de enero

Antes de entrar en el análisis de la Ley 1/1991, de 7 de enero, de modificación del Código Civil y del Código Penal en materia de responsabilidad civil del profesorado, hay que tener en cuenta la situación anterior a la mencionada reforma.

La antigua redacción del párrafo sexto del art. 1903 del Código Civil, que preveía la responsabilidad de los maestros o directores de artes y oficios respecto a los perjuicios causados por sus alumnos o aprendices mientras permanecían bajo su custodia, obedecía a situaciones de clara sujeción del alumno al profesor con fundamento en la llamada *culpa in vigilando*. La profesora Díaz Alabart²² ha puesto de manifiesto que la sumisión y dependencia del aprendiz frente al maestro y, consecuentemente, el poder disciplinario de éste existía aún en el momento de formularse el art. 1903 del Código Civil en su redacción anterior a la reforma.

Obviamente, los tiempos han cambiado notablemente respecto a la situación descrita y, si bien se mantiene la función de vigilancia del maestro, éste no podría incurrir en la misma responsabilidad que en la situación anterior cuando hoy la sujeción del alumno al profesor ha desaparecido y el poder disciplinario de los maestros se ha visto notablemente reducido y, por tanto, la responsabilidad atribuible al personal docente debe adecuarse a sus actuales funciones.

En este sentido, deberán tenerse en cuenta los antecedentes del sistema francés en el que la Ley de 20 de julio de 1899 ya cambió la redacción del código civil francés y sustituyó la responsabilidad de los enseñantes por la del Estado.

Posteriormente, la Ley de 5 de abril de 1937, que derogó la del año 1899, mantuvo la responsabilidad del Estado pero únicamente en el supuesto de enseñanza pública. Al mismo tiempo, en esta misma Ley, se dispuso la supresión de la presunción de culpa para todos los maestros, tanto de la enseñanza pública como de la enseñanza privada.

Si éste es sin duda el antecedente legislativo en derecho comparado, que se tomó en consideración al abordar la reforma de la responsabilidad civil de los profesores, como condicionante más directo por la modificación de la responsabilidad del profesorado.

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

rado, hay que mencionar el acuerdo suscrito en noviembre de 1988 entre el Ministerio de Educación y Ciencia y diversos sindicatos²³ y en el que se prevé expresamente:

«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.»

De acuerdo con estos antecedentes, la Ley 1/1991, de 7 de enero, procedió a modificar el art. 22 del Código Penal y los art. 1903 y 1904 del Código Civil.

El párrafo sexto del art. 1903, que es el que a los efectos de este trabajo interesa, quedó redactado en los siguientes términos:

«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 segundo párrafo del art. 1904 del Código Civil tiene la siguiente redacción:

«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.»

En cuanto al segundo párrafo del art. 22 del Código Penal que afecta a la responsabilidad civil subsidiaria de los maestros, establece:

«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 períodos en que dichos alumnos se hallen bajo el control o vigilancia del profesorado del centro, desarrollando actividades escolares o extraescolares y complementarias.»

Ello supone una objetivación de la responsabilidad civil extracontractual o derivada de infracción penal en el ámbito de los centros docentes de enseñanza no universitaria en la medida en que se traslada a la persona o entidad titular de dichos centros la responsabilidad civil.

Esto responde, tal como señala la propia exposición de motivos de la Ley 1/1991, de 7 de enero, a que son las personas o entidades titulares de los centros las que deben adoptar las correspondientes medidas de organización con el fin de evitar los posibles daños.

El centro docente no universitario se configura como la organización dedicada a la educación de niños y adolescentes, que imparte conocimientos correspondientes a

23. Acuerdo suscrito el 19 de noviembre de 1988 entre la Administración del Estado (Ministerio de Educación y Ciencia) y los sindicatos ANPE, CCOO, FETE-UGT y UCSTE. Documentación relativa al proyecto de ley de modificación del Código Civil y Código Penal en materia de responsabilidad civil del profesorado. Senado, Secretaría General.

enseñanzas regladas o no regladas, concepto que se aplica a cualquier tipo de establecimiento independientemente de su carácter público, privado o privado concertado.

Por tanto, los titulares del centro responderán civilmente de los daños del menor mientras éste se halle integrado en el sistema de educación orgánicamente estructurado, lo cual, en términos de responsabilidad civil, según el profesor Caballero,²⁴ se denomina con la expresión «esfera de riesgo».

La noción de actividades realizadas bajo la responsabilidad del titular del centro docente debe entenderse en un sentido amplio y abarca, tal como se ha señalado, la actividad escolar, extraescolar y las complementarias; es decir, la responsabilidad se mantiene mientras el alumno está vinculado al centro escolar.

Finalmente, hay que tener en cuenta las previsiones del art. 1904 del Código Civil, que concede al titular del centro una acción de repetición de lo pagado contra el profesor cuando exista una relación de dependencia de éste hacia el centro y el daño se produzca cuando el menor esté bajo la guarda del profesor y de mediar dolo o culpa grave.

En cuanto a la doctrina jurisprudencial más reciente sobre la materia hay que tener en cuenta que el Tribunal Supremo,²⁵ ya con anterioridad a la reforma del art. 1903 del Código Civil y en un supuesto de conducta culposa del profesor, atribuyó, al amparo del art. 1903, párrafo cuarto, la responsabilidad civil por culpa *in vigilando* o *in eligendo* al centro del cual los causantes de los daños dependían.

La doctrina jurisprudencial ha puesto de manifiesto, asimismo, que la responsabilidad derivada del art. 1903 es una responsabilidad directa no subsidiaria²⁶ y, por tanto, es exigible al centro docente, que es quien tiene a su cargo el deber de vigilancia del menor mientras su instalación permanece abierta.²⁷

Por último, en cuanto a la reforma del art. 22 del Código Penal, hay que señalar que, con arreglo a la nueva tendencia de la responsabilidad civil en el ámbito docente, la responsabilidad civil subsidiaria se traslada del profesor encargado de la educación del alumno culpable al titular del centro docente.

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 noviembre de 1990.

26. STS de 22 de febrero de 1991 y de 30 de enero de 1990.

27. STS de 3 de diciembre de 1991.

