

# Servicio Jurídico

Hoy os presentamos parte del informe que este servicio jurídico ha elaborado sobre el tema de la responsabilidad civil. El informe completo ha sido editado en un folleto por el Sindicato de Enseñanza de Madrid y los interesados pueden pedirlo en su sede de la calle Lope de Vega, 38-3º, 28013 Madrid. Este informe no incluye ninguna valoración sindical.

Se ha llegado en nuestro ordenamiento jurídico a entender la responsabilidad de la Administración desde un punto de vista objetivo, es decir, que la misma va a responder por toda lesión que los particulares sufran siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, entendida esta expresión según la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1968, como comprensiva de todo el hacer y actuar de la Administración como acto de gestión pública. Todo ello en base a que el Instituto Resarcitorio se apoya, como entiende Jesús Leguina Villa, en el principio de la garantía patrimonial de los particulares, garantía que viene reforzada en la esfera pública mediante la responsabilidad del ente público por los daños causados por sus funcionarios y agentes. En este sentido, los dos pilares en los que se sustenta la cobertura de los daños ocasionados como consecuencia de la actividad de los órganos de la Administración y/o sus funcionarios (arts. 121 Ley de Expropiación Forzosa y 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado) vienen a establecer textualmente lo que sigue respectivamente:

- **Art. 121. Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954:**

«Dará también lugar a indemnización... 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... ».

- **Art. 40. Ley de RJA de 26 de julio de 1957:**

«Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos... ».

- Por su parte, la **Constitución de 1978** reproduce lo ya expuesto en su art. 106.2 cuando dice:

«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 en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

En consecuencia, de todo lo hasta ahora expuesto se deduce que nuestro legislador ha formulado el concepto de la responsabilidad de los entes públicos, como una responsabilidad directa, no como un simple sistema de cobertura de los daños causados por los actos ilícitos de sus funcionarios y agentes.

En este sentido también quedarían incluidos en la normativa citada, no sólo los daños ilegítimos, que son consecuencia de una actividad culpable de la Administración (funcionamiento anormal de los servicios públicos), sino también los daños producidos por

una actividad perfectamente lícita (funcionamiento normal) lo cual supone la inclusión - según entiende García de Enterría- dentro del ámbito de la cobertura patrimonial, de los daños causados involuntariamente, o al menos, con una voluntad meramente incidental, no directamente dirigida a producirlos, y en definitiva, los resultantes del riesgo creado por la existencia de ciertos servicios, puesto que, como ya se ha apuntado sólo se excluyen normativamente los casos de fuerza mayor, es decir, aquellos acaecimientos realmente insólitos y extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o servicio.

Sin embargo, de todos es sabido que el funcionamiento de los servicios públicos (Enseñanza) se individualiza en las personas que los prestan, es decir, en los funcionarios docentes (maestros). Por tanto, lo verdaderamente importante de este trabajo es dar claridad o apuntar soluciones sobre este aspecto: ¿cuándo le son imputables directamente a la Administración los daños causados como consecuencia del desarrollo de la actividad educativa y cuándo deben serlo a sus prestatarios? Hoy en día parece claro que la educación se ha configurado como un servicio público que el Estado viene obligado a prestar. Esto se deduce de la normativa vigente, sobre todo si se tiene en cuenta que dicha obligatoriedad viene exigida constitucionalmente (art. 27) y regulada detalladamente en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 3 de julio de 1985, de cuyo artículo segundo del Título Preliminar se deduce que la actividad educativa va a tener que desarrollarse en la escuela y fuera de ella si se quieren cumplir los fines de:

- a) Pleno desarrollo de la personalidad del alumno.
- b) La adquisición por él mismo de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo, así como de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos y estéticos.
- c) Prepararle para que participe activamente en vida social y cultural.

Todo ello va a tener como consecuencia, y de hecho ya está sucediendo, que el área de riesgos y daños que como consecuencia de la actividad docente se pueden derivar para sus partícipes, se amplíe notablemente y plantee la necesidad de precisar con rigor quién va a ser el sujeto que soporte la responsabilidad derivada de los mismos, y habiendo determinado ya, sin ningún género de dudas, que toda la actividad educativa, ya sea dentro o fuera del recinto docente, se configura como un servicio público, es evidente que quien debe soportar la responsabilidad y el resarcimiento es la Administración pública de quien él mismo depende (Estado o Comunidad Autónoma). Porque es del todo cierto que los entes públicos deben responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones. En este sentido, como acertadamente aprecia Leguina Villa, una vez que se haya determinado que del funcionario o agente ha emanado un comportamiento lesión en su condición pública, el hecho dañoso que se haya producido es inmediatamente imputable al ente público.

Por consiguiente, el criterio que nos debe guiar para determinar la imputabilidad de los hechos dañosos es siempre único, es decir, son imputables siempre a la Administración aquellos que sean realizados por el funcionario en el ejercicio de su función estrictamente administrativa y es del todo cierto que los daños producidos dentro del ámbito de las actividades docentes se enmarcarían perfectamente dentro de esa concepción. Concepción que, lo que en última instancia provoca, es que el particular o particulares que han tenido que soportar el hecho dañoso tendrán que dirigir su pretensión indemnizatoria contra los entes públicos y no contra el sujeto que personifica al servicio, a saber: el maestro.

Hay que decir que si excluimos los casos en los que, a pesar de producirse el daño dentro de lo que podría parecer esfera pública (por ejemplo, profesor que pega a un alumno y le causa lesiones), situación esta que desde nuestra visión excedería lo que

hasta ahora venimos considerando como estricta función administrativa, es decir, la que ejercería el funcionario dentro de sus atribuciones y, si estimamos rechazar la imputabilidad de dichos eventos dañosos a la Administración, lo hacemos por entender que los entes públicos no deben responder directamente de aquellos resultados que, como sucede en el ejemplo que se ha puesto, son causados por actos que transgreden la legalidad, tendremos que llegar a la conclusión que el resto sí serían imputables directamente a los entes públicos, en la medida en que todo el instituto de la responsabilidad descansa en el principio de garantía patrimonial de los particulares. Por tanto, siguiendo a Leguina Villa, hay que entender que la imputación del hecho dañoso a la Administración debe ser resuelta en sentido amplio o extensivo, para dejar a salvo el principio antes mencionado. En resumen, que en lo que es la actividad educativa existen, desde nuestra opinión, mejores perspectivas para objetivar los hechos dañosos. Hechos que por consecuencia de los riesgos normales que rodean a esta actividad (por ejemplo, alumno que en la visita colectiva a un museo es atropellado por un vehículo a la salida) y que, por consiguiente, los afectados por los mismos deberán orientar sus acciones en la esfera del Derecho Administrativo, salvo que quieran agotar las restantes órdenes jurisdiccionales (Civil y Penal) que en ningún caso serán los competentes.

Todo ello es así porque el elemento determinante para poder precisar los límites de una imputación a un ente público del hecho lesivo realizado por un funcionario, viene dado simplemente por la conexión entre el hecho dañoso y una función pública que, como sucede en el ejemplo reflejado anteriormente, se realiza para obtener un fin público del ente; cual sería en este caso el cumplimiento de los fines establecidos en la Constitución y en la LODE.

Por consiguiente, salvo los supuestos en que el hecho lesivo sea consecuencia del comportamiento del maestro, difícilmente, en otros casos, va a poder peligrar su patrimonio. De todas formas, aun en este supuesto, cabe que una vez declarada la insolvencia del mismo en un procedimiento civil o penal, responda el Estado subsidiariamente, en función del ya mencionado principio de garantía patrimonial de los particulares.

Una vez dadas estas precisiones, hay que preguntarse: ¿Por qué en la práctica esto no es así?

Quiero adelantar que excepto en los supuestos de procedimientos criminales, procesos que sólo abren cuando existen indicios racionales de criminalidad y que implican para el funcionario que los sufre la necesidad de afianzar patrimonialmente, para garantizar la posible indemnización de los daños resultantes del delito, si se prueba que lo han cometido (situación en la que actualmente se encuentran los ingenieros de la presa de Tous), en el resto habría que considerar que el perjudicado debería acudir a la reclamación administrativa previa al contencioso para exigir la indemnización por los daños ocasionados en sus bienes o derechos.

Es evidente, como entiende Leguina Villa, que el delito imputado a un funcionario no puede ser transferido a otro sujeto jurídico, es decir, al ente público, a pesar de que pueda ser el responsable civil subsidiario, sólo si el funcionario es declarado insolvente, si se quiere garantizar la efectividad del derecho indemnizatorio del ciudadano. Sin embargo, creemos que en el resto de los supuestos se le debe imputar directamente y no de manera subsidiaria y, en consecuencia, pedírsela, la responsabilidad a las distintas administraciones públicas, y no a los sujetos que actúan por cuenta de las mismas. Aspecto este último que no se da porque las leyes procesales administrativas (Ley de Procedimiento y Ley de lo Contencioso) no establecen un procedimiento efectivo, rápido y seguro que permita hacer realidad las legítimas pretensiones de los particulares, lo que

motiva que los mismos acudan a vías de procedimiento más rápidas (Penal) que a veces, desgraciadamente para los profesores, cuelean.

Si a todo lo anterior le añadimos la fuerza atractiva que desde siempre y salvo raras excepciones se ha atribuido nuestra jurisdicción civil para conocer de todos los procesos que tuviesen que ver con la ya reiteradamente mencionada responsabilidad, nos encontramos con la penosa situación de hacer inefectiva una normativa sobre la materia, que como ya se apuntó al principio, a pesar de haber surgido en un período de tiempo relativamente corto que no dio lugar -según García de Enterría- a que se plasmase en vivencias prácticas, es de los más avanzados en la materia de nuestro ordenamiento jurídico continental.

En este estado de cosas, tenemos que estar de acuerdo en los fines que se desprenden de la respuesta que a preguntas del senador D. Juan José García Díez, emitió el Ministerio de Educación en el sentido de que las reclamaciones por los daños ocasionados por las actividades que se realizan fuera de las aulas, vaya contra su departamento o contra la Comunidad Autónoma competente y no contra el profesorado. Pero, no obstante, no podemos compartir ese encomiable voluntarismo mientras se sigan sin poner los medios para que ello no ocurra. Medios que no son otros que proceder a una profunda reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo y de la Ley de la Jurisdicción, que posibilite el establecimiento de unos procedimientos rápidos, ágiles y eficaces a la hora de pedir responsabilidades pecuniarias a las administraciones públicas por los hechos dañosos causados a los particulares en su funcionamiento, ya sea normal o anormal todo ello en orden a conseguir un efectivo sistema de protección de los ciudadanos dañados y, sobre todo, para no dejar en papel mojado la eficacia práctica de unas normas sustantivas (art. 121 Ley de Expropiación Forzosa, art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, art. 106 de la Constitución) que fueron y son modelo para otros ordenamientos jurídicos, pero debido a los motivos reseñados no son utilizados ni aplicados como se debiera. Quedando de este modo, la mayoría de las veces, desprovisto de contenido el fin por el que fueron creados, cual es: el derecho a la protección del patrimonio de los ciudadanos por los hechos lesivos consecuencia de la actividad -normal o anormal- de los entes públicos.

**(Continuará)**