

EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS DOCENTES

Por M.^a JOSÉ PÉREZ ALBUQUERQUE

Cuando en una sociedad como la actual el valor en alza es el dinero, la tendencia es a estimarlo todo económicamente, se cuantifica el daño sea del tipo que sea y no resulta extraño que, una cuestión jurídica como la responsabilidad civil encuentre cabida y sea de aplicación a cualquier ámbito profesional.

Queda clara la necesidad de compensar a quien se vio lesionado en alguno de sus bienes. El agente causante del daño incurre, por lo general, en el deber de reparar, indemnizando los perjuicios causados.

De esta manera se plantea, a nivel general, la primera cuestión espinosa en la responsabilidad civil, es decir su fundamento: ¿Cómo se atribuye el acto dañoso? En la responsabilidad contractual la atribución queda más o menos definida, aquel que contraviene lo acordado en el contrato será responsable de lo que de su actuación se derive negativamente para la otra parte.

Sin embargo, en la responsabilidad extracontractual el daño procede de una actividad humana al margen de pactos, surgiendo la dificultad de medir la transgresión realizada.

Otro problema suscitado es el de determinar si la responsabilidad civil surge bien por la culpa en la que incurre el autor del daño o, simplemente, por la producción efectiva de dicho daño, con independencia de que haya incurrido en negligencia o no en su producción, de forma que sólo por haberse ocasionado en función de un riesgo más o menos inminente surge la obligación de indemnizar.

Lo cierto es que, en la práctica habitual de nuestros órganos jurisdiccionales queda lejana la idea de que la culpa es requisito imprescindible de la responsabilidad civil, se tiende por encima de todo a proteger a la víctima; objetivizando la responsabilidad, resarciéndola del daño que sufre por el simple hecho de sufrirlo, aunque quien lo causó careciera de intencionalidad o negligencia.

Planteadas la génesis del problema y antes de abordar la responsabilidad de los docentes, hay que partir de una premisa: en la responsabilidad civil existen multiplicidad de circunstancias que demandan soluciones muy variadas, lo que hace que esta institución carezca de sistemática y de unidad de criterios a la hora de enfocar sus diferentes aspectos.

Respecto a la docencia, el tema tomó un cariz relevante en el curso escolar 1987-1988, durante el cual las Comunidades Educativas de los Centros docentes públicos exigieron, a través de sus representantes sindicales, que el M.E.C. se comprometiera, a fin de poder continuar realizando actividades complementarias y extraescolares, a actuar suscribiendo una póliza colectiva de seguros y promo-

viendo la elaboración y aprobación de una norma legal modificativa del articulado específico de responsabilidad civil (art. 22 del Código Penal - 1.903 del Código Civil), que permitiera sustituir la responsabilidad subsidiaria atribuida al profesor por la responsabilidad de la institución educativa.

Del inicial art. 1.903, párrafo 6.º, del Código Civil que atribuía la responsabilidad civil al docente, lo primero que nos llamaba la atención era su redacción obsoleta y trasnochada, pues rezaba del siguiente modo:

«Son por último responsables, los maestros o directores de artes y oficios respecto a los perjuicios causados por sus alumnos o aprendices, mientras permanezcan bajo su custodia».

Como se advierte en una interpretación literal, el mencionado artículo circunscribía la docencia a maestros o directores de artes y oficios que en el sistema educativo actual sólo son asimilables a los profesores de la llamada Formación Profesional, cuya enseñanza, por otra parte, requiere de unas prácticas en talleres, donde se utiliza una maquinaria propiciadora de riesgos, piénsese en los torneros, alumnos de carpintería o de mecánica.

De este modo también parecía excluido del ámbito del artículo, el colectivo docente del preescolar —donde pueden darse gran cantidad de eventualidades motivadas por la corta edad del alumnado— el de Educación General Básica o el de B.U.P.

Además, el citado artículo sólo planteaba los daños que los alumnos podían causar sin prever los que podían sufrir. Como es lógico tampoco consideraba la problemática de las denominadas «guarderías», tan numerosas y necesarias en nuestros días por la incorporación de la mujer al trabajo, y en las que no se ejerce la enseñanza que tradicionalmente conocemos, sino que se dedican a prestar atenciones y cuidados a niños de corta edad a los que se inicia en el aprendizaje de la convivencia y el juego, y que, en la mayoría de los casos, no requieren de un personal con la cualificación de maestro.

Si a la realidad nos ceñimos, también sería necesario distinguir categorías entre los menores, no cabe, en pura lógica, meterlos a todos en un cajón de sastre valorando en igual medida su incapacidad.

El profesor que sale de excursión con un grupo de muchachos comprendidos entre los siete y diez años de edad tiene que extremar, al menos en teoría, al máximo su deber de vigilancia, mientras que él que realiza la misma salida con menores comprendidos entre once y diecisiete años puede verse más relajado en esta labor. En definitiva, menores todos ellos civilmente, pero con muy distintos grados de discernimiento, de asunción de lo que está bien o mal, de entender y querer.

Si pretendíamos hacer responder a los maestros por el riesgo que conlleva el desarrollo de determinadas prácticas realizadas en el ámbito de sus competencias,

estaríamos objetivizando su responsabilidad, entonces, ¿porqué no implantar un Seguro Obligatorio como el que existe en ciertas actividades peligrosas como la circulación de vehículos de motor, la caza o la navegación aérea? Seguramente resultaría excesivo establecer tal Obligación legal, pues sería tanto como afirmar, abiertamente, que los niños en sí mismos considerados son un peligro.

Por otro lado, también sería necesario valorar, a la hora de fijar responsabilidades, en que medida el riesgo es propiciado por la víctima, o ésta es culpable del resultado lesivo producido. En este caso, ¿se suprime la obligación indemnizatoria del profesor? ¿Y si concurren docente y discente en la culpa del mismo daño? ¿Qué hacemos? ¿Partimos por mitad las responsabilidades?

Lo cierto es que, en ciertas situaciones de la vida escolar de las que se derivan daños para el menor, carecemos de los mecanismos necesarios para imputar al responsable tuitivo, en ese momento, una acción culpable que le defina como autor o agente propiciatorio de la lesión originada.

La responsabilidad civil, como decíamos al principio, puede ser de dos tipos, contractual o extracontractual, sin embargo en el maestro ambas clases pueden verse sumadas. En base a su relación laboral tiene asumidas unas obligaciones jurídicas que se van cumpliendo a lo largo de los cinco primeros días de la semana, pero si llevado de su afán pedagógico, el maestro desarrolla alguna actividad el sábado, ésta queda fuera del ámbito obligatorio que su contrato de trabajo le marca, si de dicha actividad se deriva algún perjuicio, la responsabilidad será extracontractual, pese a que en ella pusiera la misma diligencia que si de obligaciones contractuales se tratara.

Situémonos por un momento en la vertiente que no contemplaba el inicial art. 1.903, el daño no es sufrido, sino que es causado por el menor, también en este supuesto estimamos necesario diferenciar la edad, cuanto más baja sea ésta menos responsabilidad tendrá el maestro y el padre, al que consideramos solidario con el profesor, pues si bien es cierto que al primero le corresponde el deber *in vigilando* no es menos cierto que la carga del deber *in educando* recae fundamentalmente sobre el progenitor. Planteamos un supuesto hipotético: un niño de no más de cinco años en Preescolar.

El maestro correspondiente, sopesando los riesgos que del manejo de tijeras se pueden derivar, se preocupa de repartir entre los alumnos, unas especiales con las puntas redondeadas y que apenas sirven para cortar el papel; material éste imprescindible para iniciar al niño en el aprendizaje de los trabajos manuales.

En un momento en que el profesor controla a todo grupo de niños, uno de ellos en un mal movimiento y sin mediar conciencia alguna saca el ojo a su compañero.

Lo que está claro es que nos encontramos con una víctima a la que es necesario resarcir del daño sufrido.

El autor de la lesión aparte de incapaz es insolvente, luego los posibles responsables lo serían por un hecho ajeno, la responsabilidad del maestro, en puridad, no se podía encontrar en la falta de vigilancia adecuada ni en la negligencia, pues en la actualidad para conseguir ambas sería necesario tener un maestro por cada alumno. La responsabilidad del padre tampoco puede basarse en incumplimiento del deber de educar, pues el corto período de vida del niño no permite que se haya moldeado su comportamiento.

Por otro lado, ambos, padre y maestro, pueden resultar insolventes a la hora de indemnizar a la víctima. Qué más lógico entonces que trasladar la responsabilidad solidaria de ambos al centro o institución donde se ejerce la docencia.

Si por el contrario el niño de nuestro caso es un menor de diecisiete años, será necesario considerar que sí que tiene una noción clara de lo que es causar a otro un daño, que aquí la labor de educación de los padres ya debe estar definida mientras que el control y fiscalización de sus comportamientos resulta una tarea enormemente difícil para el profesor dada la autonomía que estos adolescentes tienen o pretender tener.

En la realidad escolar actual, el obstáculo mayor al buen ejercicio del deber de vigilancia, lejos de encontrarlo en las aptitudes personales del profesorado, viene establecido por la masificación de las aulas y de los centros docentes, que impiden el control minucioso del comportamiento de cada alumno, alumnos que, por otro lado, están siendo educados y enseñados con arreglo a lo que propugnan las modernas pedagogías, que valoran al mismo nivel el aprendizaje académico que el aprendizaje extraescolar, tan necesario para conseguir una formación integral y del que, en la mayoría de las ocasiones, surgen los problemas de riesgos y daños.

Ya apuntábamos, que el problema de encontrar a un responsable reparador del perjuicio sufrido queda ya solucionado con el recurso de acudir a la institución educativa, persona jurídica, de la que depende tanto profesor como alumno, y bajo cuyas normas se encuentran ambos.

Con esta idea, si de un centro público se trata, el profesor implicado en el tema es un funcionario al servicio del Estado, que responderá a través del M.E.C. con una responsabilidad que, entre otras, se pueden encontrar recogidas en la L.R.J.A.E. cuando dice:

«El Estado en relaciones de derecho privado, responderá directamente de los daños y perjuicios causados por sus autoridades, funcionarios o agentes, considerándose la actuación de los mismos como actos propios de la administración».

También, y a los mismo a efectos, nuestra Carta Magna señala en el art. 106,2:

«Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derechos 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 a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

No se entra para nada en detalles, se prescinde de buscar un responsable personal y de fundamentar su responsabilidad en culpa o riesgo. Lo único que se tiene en cuenta es un resultado lesivo que es necesario compensar, que procede del funcionamiento de la administración y que determina que sea esta la que, en definitiva, solvete el mal causado.

La cuestión de la responsabilidad civil se está desbordando, existe una tendencia general a reclamar indemnizaciones por cualquier tipo de daño, aunque éste sea irrisorio, por eso resulta necesario frenar de alguna manera la responsabilidad civil, limitarla, y ese límite no se puede encontrar más que en el daño sufrido.

El inicial art. 1.903 en todos los supuestos que planteaba aludía a un daño genérico, con lo que abría la puerta a la distinción entre el daño material y el moral. En ambos se lesiona un bien jurídico, se produce el menoscabo de algo inherente a la persona.

Sin embargo, en el daño material la lesión es puramente patrimonial, siendo lógica y cuantificable la satisfacción proporcionada por la indemnización.

Por el contrario, a nuestro juicio, el daño moral plantea una problemática que puede llevar a una picaresca que transforme lo que en principio se trató de resarcir como daño moral en «inmoral». Aquí lo que se quebranta es el espíritu, la salud física o psíquica de la víctima, en cada uno de los casos las circunstancias pueden variar enormemente haciendo que la cuantificación del daño sea imposible e imposible de objetivar. ¿Cómo podemos medir lo que supone la pérdida de un brazo en un niño de cinco años y diferenciarla de la de otro que ya promete ser una gran figura del tenis? Lo que si es posible estimar en ambos casos son los gastos médicos que la amputación del miembro originan.

Con lo de «daño moral» se pretende obtener una indemnización que de una satisfacción compensatoria del sufrimiento, pero nosotros nos preguntamos, ¿se puede indemnizar el dolor?, ¿qué se repara con la indemnización a la muerte de un hijo? Luego entonces en muchos de los supuestos de responsabilidad civil por daños morales se incumple el fundamento de la institución, cual es reponer las cosas al estado en que se encontraban antes de producirse la lesión, o compensar patrimonialmente los daños causados, compensación que en los morales no repara en medida alguna el dolor que, en determinados casos, sufre la víctima directa o indirecta del daño.

No obstante, respecto a la docencia cabe preguntarse por el futuro: ¿Cómo responderán en años venideros los docentes por los daños causados o sufridos por sus alumnos?

Como ya indicábamos, por motivos de las movilizaciones ocurridas en el 1988, el M.E.C. se decide a intervenir, y lo hace en principio con una circular apaciguadora de los ánimos, manifestando que, para tranquilidad de las comunidades

educativas de los centros públicos respecto a los problemas derivados de la responsabilidad civil de los funcionarios docentes, y con el fin de facilitar la realización de las actividades extraescolares y complementarias, el M.E.C. se compromete a iniciar las siguientes actuaciones a fin de que puedan ser de aplicación desde el comienzo del curso académico 1988-1989:

- Promover la elaboración y aprobación de una norma legal de rango superior que otorgue plena estabilidad a los procedimientos de protección establecidos en el ordenamiento jurídico.
- Suscribir una póliza de seguros.
- Estudiar la posible conveniencia de la revisión de los preceptos legales relativos a la materia que, en su caso, pudieran considerarse inadecuados.

Esta circular se firma en Madrid, en mayo de 1988, contando con el apoyo de centrales sindicales como U.G.T., A.M.P.E. y C.S.I.F.

No obstante, el colectivo docente quiso promover cuanto antes la revisión legal de la responsabilidad civil que les afectaba, y para ello tomó la iniciativa legislativa popular a fin de conseguir la elaboración de un texto legal modificativo de los artículos de responsabilidad.

Dicha proposición de ley manifestaba en su Exposición de Motivos: «que está plenamente consagrado en derecho español el principio de responsabilidad de la administración frente a los particulares, ante los daños producidos como consecuencia del funcionamiento de sus servicios, sin necesidad de identificar conductas dolosas o culposas en los funcionarios, a los que se imputan, responsabilidad penal por ser el único medio de señalar indemnizaciones dada la complejidad de trámites y plazos con que se encuentra el administrado cuando trata de hallar satisfacción a sus pretensiones en las administraciones públicas».

De aquí la necesidad de crear unos procedimientos que faciliten el mejor acercamiento del ciudadano a la administración, para que esta cumpla efectivamente con las responsabilidades que tiene atribuida.

Respecto a la enseñanza, hay numerosos casos en los que, por accidente, lesiones o muertes producidas en el desarrollo de actividades propias del servicio, cuyo origen es la imprevisibilidad de la conducta, se atribuye responsabilidad penal al funcionario y la consiguiente responsabilidad civil directa y subsidiaria de la Administración.

Se pretendió evitar esto mediante la presente ley, estableciendo un procedimiento sencillo y rápido que permitiera ante los supuestos citados, que el interesado pudiera reclamar responsabilidad civil de la administración de la que depende el centro, previo informe motivado del consejo escolar.

Partiendo de dicha Exposición de Motivos, la citada proposición de ley elaboró un texto articulado con un total de ocho artículos donde se reflejan las siguientes pretensiones:

- Someter al ámbito de la presente ley todas las cuestiones suscitadas con motivo de la exigencia de responsabilidad civil por lesiones o muertes de algún miembro de la comunidad educativa, por el funcionamiento de los centros docentes de titularidad pública.
- Iniciar un procedimiento por medio de escritos firmados por el interesado o su representante y dirigido al titular del organismo del que dependa el centro.

En dicho escrito se harán constar los hechos ocasionados y la cuantía objeto de la indemnización que se solicita, acompañado todo ello con un informe detallado y descriptivo del facultativo médico correspondiente junto con los justificantes oportunos de los gastos que hasta el momento y con motivo del percance se hallan ocasionado.

De todo lo anterior se remitirá copia al centro docente a fin de que el consejo escolar emita un informe detallado, todo lo cual contará con plazos muy breves.

Posteriormente, y en el plazo máximo de dos meses desde la iniciación del procedimiento, el titular del organismo del que dependa el centro dictará resolución motivada manifestando la procedencia o improcedencia de la indemnización solicitada así como su importe y en caso de silencio administrativo se entenderá por admitida dicha indemnización.

Contra la resolución cabe recurso contencioso administrativo con arreglo a la sección segunda de la Ley 62/1978.

- Se prevé que si tras la tramitación del expediente se agravan las lesiones o secuelas o muere el afectado, se podrán revisar los trámites originales.
- Por último se establece un plazo de prescripción de tres años a contar desde la producción del hecho, así como la posibilidad de que si se trata de un menor que no tramitó el expediente en el momento oportuno, pueda iniciar este en el plazo de tres años, desde el cumplimiento de la mayoría de edad.

Esta proposición de ley se recibe en el Congreso de Diputados el 14 de septiembre de 1987, dándose traslado de la misma y siendo admitida a trámite por la Junta Electoral Central el 5 de octubre de 1987.

Así las cosas, el 4 de mayo de 1990 aparece el anteproyecto de ley modificativo de la responsabilidad civil del profesorado en los códigos civil y penal.

Considera esta norma que el art. 22 del Código Penal y el 1.903 del Código Civil no responden a la realidad social de nuestros días por concebirse para tiempos en que existía una relación directa profesor-alumno y una sujeción total del segundo al primero, siendo por ello necesario hacer responder a las personas o entidades titulares de centros, por ser éstos en quienes recae el deber de adoptar las pertinentes medidas de organización.

El Anteproyecto comprende tres artículos, uno que modifica la redacción del art. 22 del Código Penal quedando así:

«... Igualmente será extensiva dicha responsabilidad subsidiaria a las personas o entidades que sean titulares o de las que dependan un centro de enseñanza no superior, por los delitos o faltas en que hubiesen incurrido los alumnos del mismo, menores de 18 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».

El artículo segundo modifica el 1.903 del Código Civil que queda redactado a efectos civiles en términos prácticamente iguales a los del art. 22 del Código Penal.

El artículo tercero modifica el 1.904 del Código Civil señalando que: «... el que paga el daño causado por sus dependientes puede repetir de éstos lo que hubiese satisfecho».

«Cuando se trata de centros de enseñanza, 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 fueran causa del daño».

En octubre de 1990 se aprueba un proyecto de ley que modifica el art. 22 del Código Penal y los arts. 1.903 y 1.904 del Código Civil e implica, pese a sus deficiencias técnicas, un importante cambio en la responsabilidad civil del profesorado de los niveles no universitarios.

Ahora se sustituye la responsabilidad del docente por la de la institución educativa, según manifiestan fuentes ministeriales: «en consonancia con la moderna forma de comprensión de la función docente que pone el acento prioritario en el centro escolar».

En resumen, hasta la modificación de los códigos penal y civil, por la Ley 1/1991 de 7 de enero, los arts. 1.902 y 1.903 del Código Civil, los arts. 19, 22, 565 y 586 del Código Penal y los arts. 40 y ss. de la L.R.J.A.E. se coordinaban en perjuicio del maestro, mientras que ahora quienes responden de los daños ocasionados por sus alumnos son las personas o entidades titulares de los centros.

A decir de los profesionales afectados por esta normativa, si bien la reforma era absolutamente necesaria, la situación sigue manteniéndose como estaba en tanto que no se modifiquen las vías procesales y se coloque al profesor ante una práctica irresponsabilidad frente a la reclamación de un particular, sin que esto implique consentir actuaciones dolosas o negligentes de los maestros, sino que sea el titular del centro docente en cuestión, el responsable inicialmente de los daños derivados del ejercicio de la tarea docente, ya procedan de profesores o de alumnos, aunque manteniendo que dicho titular pueda reclamar del maestro la indemnización satisfecha una vez demostrado que éste incurrió en dolo o culpa de carácter grave.

Este argumento se apoya en que en la práctica sigue siendo el maestro el primer imputado como responsable y a él se le exige, y no a la Administración,

la correspondiente indemnización, ya que resulta más sencillo ejercitar contra el mismo la acción civil, que entablar la reclamación administrativa. No obstante, y en honor a la verdad hay que señalar que la póliza de responsabilidad civil que el M.E.C. suscribe con M.U.S.I.N.I. otorga cobertura a las responsabilidades civiles de todo el personal dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia en los Centros públicos de todos los niveles no universitarios, cubriendo al profesorado en sus funciones docentes, de administración y dirección y al personal no docente en la que les sean propias.

En este contrato de responsabilidad civil se incluyen tanto las actividades escolares como las complementarias o extraescolares del personal indicado, siempre que se desarrollen en el ejercicio de sus funciones, tales como el uso de inmuebles, instalaciones, laboratorios, prácticas de deportes, excursiones y viajes con los alumnos. Además hay que recordar que el Ministerio de Educación y Ciencia, en colaboración con los de Justicia y Administraciones Públicas, adoptó a partir del curso 1987/1988 las medidas oportunas para agilizar los trámites de las reclamaciones administrativas previas a la vía judicial civil, a fin de compensar con rapidez los daños sufridos en el transcurso de actividades escolares y extraescolares y para garantizar, al mismo tiempo, la asistencia jurídica a los profesores encausados en los procesos promovidos por los padres de los alumnos. Medidas todas estas que se concretaron en la Circular de la Subsecretaría de 14 de octubre de 1987, remitida a todas las Direcciones Provinciales.

Finalmente, hay que tener en cuenta la garantía que supone para los particulares el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración, contemplado en el art. 40 y ss. de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Así las cosas, ya una Sentencia de 3 de diciembre de 1991 hace recaer en el centro docente, exclusivamente, el deber de vigilancia, eximiendo a los padres de dicho deber ante un accidente producido en el ámbito del centro escolar y, posteriormente, en Sentencia de 20 de mayo de 1993 se manifiesta la imposibilidad de responsabilizar a director y profesor de un colegio por la vía de los arts. 1.902 y 1.903 ante la ausencia del elemento culpabilístico en la conducta atribuida a ambos.

Desde el punto de vista jurídico la nueva redacción del articulado de responsabilidad civil, pese a no ser perfecta, nos parece más acertada y justa que la anterior, con ella y con todas las medidas mencionadas, el Ministerio y los Sindicatos consideran que se ha resuelto de forma total y satisfactoria el tema de la responsabilidad civil de los funcionarios docentes, y opinan que ello implica una mejora en las condiciones de trabajo del profesorado y en la calidad de la enseñanza.