



*Revista Galega
do Ensino*

Ano 13 • 2ª época • Nº 46 • Xullo 2005

Estudos e investigacións

RGE

RESPONSABILIDADE E DEREITO Á EDUCACIÓN: APROXIMACIÓN DENTE A COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA

Susana Vázquez Pérez

Universidade de Santiago de Compostela

RESUMO

O modelo de organización política que vai caracterizar a España democrática será un modelo intermedio entre o federal e o centralizado, será o estado autonómico, o que se singularizará pola descentralización administrativa e política en certas materias.

A asunción de competencias en materia educativa por parte das comunidades autónomas dótaas dunha certa autonomía para adaptar o ensino á realidade social do seu contorno e, desta forma, harmonizar o desenvolvemento de todas as rexións. A educación está pasando por un proceso de reconceptualización das súas funcións e tamén das que se lles atribúen aos axentes educativos, o que deriva, á súa vez, nunha reconceptualización das responsabilidades que xera o dereito á educación.

A pretensión do presente artigo é facer unha aproximación aos distintos tipos de responsabilidades dimanados da positivación do dereito á educación e as súas implicacións xurídicas en caso de non ser respectado, atendendo á regulación que corresponda, estatal o autonómica.

PALABRAS CLAVE

Estado autonómico, descentralización, garantía xurídica, responsabilidade xurídica, responsabilidade corporativa.

1. INTRODUCCIÓN

O recoñecemento do dereito á educación intenta garantir o acceso de todos os individuos ao sistema escolar regulado coa pretensión de permitir, á súa vez, a participación de todos na vida social a partir dunhas determinadas condicións de igualdade.

O dereito á educación é, sen dúbida, un dos dereitos proclamados como “universais” máis coñecido e tamén máis estendido entre a poboación dos países

desenvolvidos. Os motivos que lle reportaron a afirmada popularidade son, por un lado, o seu recoñecemento como dereito fundamental, de onde provén a súa mencionada universalidade, e, por outro, a súa articulación xurídica como obriga estatal, o que o converte nun dereito-obriga que se estende a sectores da poboación. Do que acabamos de dicir derivase a configuración do dereito á educación como un dereito prestacional pois os seus titulares poden esixirlle prestacións positivas ao Estado para facelo efectivo. É por iso polo que a educación se configura como un servizo público.

A nosa Constitución vixente (1978) recolle o dereito á educación no artigo 27. Non obstante, o contido deste precepto é certamente complexo pois articula outros dereitos educativos distintos ao dereito á educación; así, por exemplo, atopámonos no art. 27.1 coa liberdade de ensino, no 27.6 coa liberdade de creación de centros docentes ou no 27.10 co recoñecemento da autonomía universitaria. Os apartados que afectan de forma directa o contido do dereito á educación son, primeiramente, o apartado 1, onde se enuncia o propio dereito (“todos teñen dereito á educación”), e, en segundo lugar, os apartados 4 e 5, os cales establecen, respectivamente, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino básico e o compromiso por parte dos poderes públicos de garantir o dereito á educación a través dunha programación xeral que conte coa participación de todos os sectores implicados, ademais da creación de centros docentes. Estes dous últimos apartados, 4 e 5 (do art. 27), desenvolven aspectos determinados do dereito á educación, xa que prevén determinadas condicións que os poderes públicos deben favorecer para posibilitar o acceso a toda a poboación.

O establecemento do dereito á educación desenvólvese como un proceso imprescindible na implantación do acceso xeneralizado ao sistema educativo regulado, aínda que o seu recoñecemento como tal non implica necesariamente o seu respecto na práctica. Aproximarse á responsabilidade que se conecta a este axudará a verificar o seu verdadeiro grao de implantación.

2. AS GARANTÍAS XURÍDICAS DO DEREITO Á EDUCACIÓN

As garantías son complemento imprescindible dos dereitos fundamentais dado que o seu recoñecemento, exclusivamente no ámbito teórico, non é suficiente para que estes se respecten na práctica. Faise necesaria a posta en marcha duns instrumentos de protección que permitan a aplicación dos citados dereitos e, por iso, o traslado ao plano da realidade fáctica das previsións teóricas do dereito positivo. Deste modo, xustifícase a previsión dun sistema de protección xurídica dos dereitos fundamentais e das liberdades que a nosa vixente Constitución recolle.

As garantías xurídicas son fórmulas de reacción destinadas a todas as persoas vítimas da vulneración dos seus dereitos. Por medio delas poderán recorrer ao Estado coa finalidade de conseguir a restitución do dereito violado e a obtención dunha compensación de ser o caso.

A nosa Carta Magna prevé un sistema de protección xurídica para os dereitos e liberdades recollidos no seu Título I, articulado no Capítulo IV “Das garantías das liberdades e dereitos fundamentais” do mesmo título. O art. 53 CE realiza unha clasificación en 3 grupos dos dereitos e liberdades do Título I e en función da súa pertenza a un ou a outro variarán as garantías xurídicas que poden aplicárselle. Segundo o art. 53:

- “1. Os dereitos e liberdades recoñecidos no Capítulo II do presente título vinculan a todos os poderes públicos. Só por lei, que en todo caso deberá respectar o seu contido esencial, poderá regularse o exercicio de tales dereitos e liberdades, que se tutelarán de acordo co previsto no artigo 161, 1. a).
2. Calquera cidadán poderá solicitar a tutela das liberdades e dereitos recoñecidos no artigo 14 e na sección primeira do Capítulo II ante os tribunais ordinarios por un procedemento baseado nos principios de preferencia e sumariedade e, se é o caso, a través do recurso de amparo ante o Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable á obxección de conciencia recoñecida no artigo 30.
3. O recoñecemento, o respecto e a protección dos principios recoñecidos no Capítulo III informará a lexislación positiva, a práctica xudicial e a actuación dos poderes públicos. Só poderán ser alegados ante a xurisdición ordinaria de acordo co que dispoñan as leis que os desenvolvan.”

Corresponde agora sinalar cales son os grupos de dereitos aos que lles afecta este precepto e as súas garantías correspondentes:

- Grupo 1: os dereitos considerados no Capítulo II do Título I, “Dereitos e liberdades”, arts. 14 ao 38. As garantías deste primeiro grupo son o principio de vinculatoriedade ou eficacia directa, a reserva de lei e o respecto ao contido esencial do dereito de que se trate.

- Grupo 2: referido só aos dereitos correspondentes á sección primeira “Dos dereitos fundamentais e das liberdades públicas” do Capítulo II do Título I, arts. 15 a 29, máis o art. 14 ou principio de igualdade. A este grupo de dereitos a Constitución outórgalles unha protección reforzada, xa que como vemos tamén están integrados no grupo 1. As garantías neste caso son as seguintes: correspóndenlles as mesmas que aos dereitos do grupo 1 máis outras específicas como o

procedemento xudicial preferente e sumario ante os tribunais ordinarios, o recurso de amparo ante o Tribunal Constitucional e a reforma especialmente agravada.

- Grupo 3: correspóndese cos principios do Capítulo III do Título I “Dos principios reitores da política social e económica”, arts. 39 a 52. A garantía é a xenérica previsión de que tales dereitos informarán a lexislación positiva, a práctica xudicial e a actuación dos poderes públicos.

Atopámonos, polo tanto, con que non temos a mesma protección para todos os dereitos, senón que en función do grupo no que se atopen gozarán dun tipo de protección distinta. Chegados a este punto podemos deducir que o dereito á educación goza dunha protección reforzada pois está situado nos grupos 1 e 2 antes citados.

Outra cuestión directamente relacionada coa protección dos dereitos é o tipo de organización política que caracteriza o noso país, o estado autonómico, que se caracterizará pola descentralización administrativa e política en certas materias. O modelo autonómico vén conformarse como un instrumento de busca de equilibrio en canto á distribución de poder do Estado, e dunha maior identificación e participación, reivindicando o dereito á propia identidade dos territorios definidos por unhas características históricas e culturais propias. Este modelo tamén vai permitir a busca da resolución dos conflitos que poden orixinarse, como é lóxico, nun territorio definido por elementos tan heteroxéneos, así como tamén un desenvolvemento socioeconómico máis harmónico.

A educación é unha das materias que o Estado central comparte coas CC. AA., do que doadamente se deduce a necesidade do traspaso de competencias polos beneficios que iso lle pode reportar ao sistema educativo. Pola súa banda, o Estado reserva para si aquelas competencias que lle permitan velar polos principios de unidade e autonomía recollidos na Constitución.

3. RESPONSABILIDADE E EDUCACIÓN

3.1. Concepto e formulación

O dicionario da Real Academia define o concepto de responsabilidade, nas acepcións que nos interesan, como:

“2. Deuda, obligación de reparar e satisfacer, por sí o por outra persoa, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal. 3. Cargo o obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado. 4. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente” (1997, 1.784).

Tras esta lectura observamos que o termo responsabilidade é polisémico e que implica unha dimensión non só xurídica, senón tamén sociolóxica. Sexa como for, parece que, en todo caso, a idea de responsabilidade se conecta coa dunha obriga que asume quen incorre na devandita responsabilidade. A natureza desta obriga variará en función da natureza mesma da responsabilidade.

No ámbito educativo falar de responsabilidade non é tarefa sinxela. A evolución das sociedades traduciuse, no terreo da educación, nunha complexa reconceptualización non só das funcións da propia educación, senón tamén das funcións que se lles atribúen aos axentes educativos.

Á luz do exposto, unha dedución obvia é que cantas máis funcións lle correspondan ao docente maior será a súa responsabilidade con relación aos seus alumnos, así como tamén con respecto aos pais ou titores daquel, aos demais axentes educativos e órganos directivos do centro, á Administración, e, como non, ao Estado en canto garante dos intereses que trata de protexer o dereito penal. O certo é que, na medida en que a responsabilidade docente foi superando e diversificando a localización espacial e temporal dos procesos de ensino-aprendizaxe (actividades escolares e extraescolares, gardas, etc.), a obriga tamén se estendeu a todos os que de forma directa ou indirecta participan nos procesos educativos.

Sen ir máis lonxe nesta cuestión, centrarémonos no que verdadeiramente é obxecto de estudo nestes momentos, non na responsabilidade ou responsabilidades que se traducen das funcións da educación, senón na responsabilidade xurídica derivada das obrigas que comporta a acción educativa para todos os axentes implicados e, máis concretamente, aquela que afecta o contido do dereito á educación. Polo tanto, e agora nun sentido xurídico, e de entre as numerosas definicións de responsabilidade existentes, recollemos a que nos ofrece a *Enciclopedia Jurídica Básica*, (1995, 5.935), que a define como “la obligación de justificar la propia actuación con respecto a ciertos criterios o reglas”, ao que engade “la concreta fiscalización de la misma y, en caso de un juicio negativo, el deber de soportar la correspondiente sanción”.

Tamén en sentido xurídico a noción de responsabilidade é polisémica. Deste modo, pouco ten que ver a responsabilidade civil, por exemplo, coa responsabilidade penal, laboral ou administrativa. É máis, dentro de cada un dos catro tipos de responsabilidade que acabamos de mencionar hai subtipos (é o suposto, por exemplo, da responsabilidade civil contractual ou extracontractual).

En suma, o concepto de responsabilidade, como pode verse, é un concepto amplo e susceptible de ser analizado dende diversas perspectivas. Non obstante, nós cinguirémonos á visión que impón deste, como xa apuntamos, o dereito á educación. Neste sentido non imos falar, por exemplo, de temas como a responsa-

bilidade de centros docentes e profesorado por danos causados polos seus alumnos, tema de amplo calado pero que, neste momento, non nos incumbe.

3.2. Tipos de responsabilidades individuais

3.2.1. RESPONSABILIDADE CIVIL

O primeiro tipo de responsabilidade que debemos ter en conta é a de responsabilidade civil. Polo tanto, trátase dunha responsabilidade derivada das relacións xurídicas entre particulares, que é o ámbito propio do dereito civil. Muñoz Naranjo defínea como “la obligación que nace para aquel que, como consecuencia do su comportamiento, causa un daño ilegítimo en persona o patrimonio ajeno, y esa obligación consiste en reparar ese daño, es decir, en dar satisfacción a la víctima de esa consecuencia dañosa” (Muñoz, 1999, p. 12).

Como vemos, son varios os elementos que conflúen na definición que acabamos de transcribir. Debe haber unha acción ou *comportamento* ou unha *omisión* deste, por parte dunha persoa física ou xurídica, que sexa o desencadeante do *dano* que, por ser considerado ilexítimo, crea unha *obriga* cara ao seu causante de *restablecer* a situación inicial ou, de non ser posible, *satisfacer* a *vítima* ou *prexudicado* polo dano na súa persoa ou patrimonio a través dunha *indemnización*.

Podemos distinguir entre responsabilidade civil contractual, aquela que devén a causa dun incumprimento das obrigas impostas por un contrato entre as partes contratantes, e responsabilidade civil extracontractual ou “aquiliana”, caracterizada pola xeración dun feito danoso, consecuencia dun comportamento ou da omisión deste, en ausencia dun contrato. No referente ao tema que nos ocupa, o dereito á educación, interésannos os supostos de responsabilidade civil extracontractual xa que a contractual non parece que teña relevancia práctica. Iso é debido a que os contratos que adoitan afectar o profesorado son ou ben de natureza administrativa (nos centros públicos), ou ben de natureza laboral (nos centros privados). Así as cousas, estes contratos estarían rexidos, respectivamente, polo dereito administrativo e polo dereito laboral, e non polo dereito civil.

A responsabilidade civil extracontractual atopámola regulada e sancionada no art. 1.902 do Código civil: “O que por acción ou omisión causa dano a outro intervindo culpa ou negligencia, está obrigado a reparar o dano causado”, (xa sexa este dano físico, moral ou patrimonial). A partir deste precepto desenvólvese, no mesmo texto xurídico, non só a responsabilidade derivada dos feitos danosos propios da persoa obrigada senón tamén dos feitos danosos que proveñan doutras persoas que estean baixo a súa vixilancia, o que se denomina responsabilidade contractual por actos alleos e que atopamos regulada no parágrafo primeiro do art.

1.903 do seguinte xeito: “A obriga que impón o artigo anterior é esixible, non só polos actos ou omisións propios, senón polos daquelas persoas dos que se debe responder”.

Actualmente o dereito deu un xiro substancial pasando dunha concepción inicial subxectiva, fundada exclusivamente na culpa, a unha responsabilidade obxectiva –propia dunha orientación máis moderna– que se basea na relación causal entre o responsable e o dano producido, o cal pon de manifesto os riscos implícitos ao desenvolvemento das actividades humanas.

O art. 1.903 tamén establece, no seu parágrafo quinto, que a responsabilidade civil derivada dos danos causados polos alumnos menores de idade –en centros de educación non superior–, nos períodos nos que estean baixo a vixilancia do profesorado do centro, recaerá nos titulares do centro docente. A reforma do citado artigo pola Lei 1/1991, do 7 de xaneiro, dá-lle así un xiro importante ao seu contido trasladando a titularidade da responsabilidade que inicialmente recaía sobre o profesorado. Como se dixo máis arriba, non nos imos parar nesta cuestión xa que non afecta o dereito á educación.

Apuntabamos que a responsabilidade civil está, en principio, regulada polo dereito civil. Iso non quere dicir que naza necesariamente deste, pois pode haber algún caso en que a responsabilidade civil naza doutra rama do dereito e non do dereito civil. É o suposto da responsabilidade civil no dereito penal.

Con relación a esta responsabilidade civil no dereito penal, hai que recordar, co art. 1.089 CC, que “as obrigas nacen da lei, dos contratos e cuasicontratos, e dos actos e omisións ilícitos nos que interveña calquera xénero de culpa ou negligencia”. Para estes efectos, o art. 109.1 do Código penal (en diante CP) establece que “a execución dun feito descrito pola lei como delito ou falta obriga a reparar os danos e prexuízos por el causados, nos termos previstos nas leis”. É dicir, en ningún caso poderá ser sancionada ningunha acción ou omisión que previamente non fose contemplada por lei como delito ou falta. A responsabilidade que establece o art. 109.1 CP descríbese no art. 110 e comprende tres ámbitos: “1º. A restitución. 2º. A reparación do dano. 3º. A indemnización de prexuízos materiais e morais”. Enténdese, pois, que os actos previstos por lei como delitos ou faltas levan consigo, ademais de consecuencias xurídicas penais, responsabilidades civís nos casos nos que se teñan producido danos e prexuízos, tal e como establece o art. 116.1 CP (“Toda persoa criminalmente responsable dun delito ou falta éo tamén civilmente se do feito se derivasen danos ou perdas”).

No ámbito educativo de carácter público a responsabilidade civil por delito ou falta pódese derivar do art. 121 CP: “O Estado, comunidade autónoma, provincia, a illa ou o municipio e demais entes públicos, segundo os casos, responden

subsidiariamente dos danos causados polos penalmente responsables de delitos ou faltas dolosos, cando estes sexan autoridade, axentes desta ou funcionarios públicos no exercicio dos seus cargos ou funcións e no cumprimento dos servizos públicos que lles estivesen confiados, se resulta probada a relación directa e exclusiva entre a súa conduta e o servizo público de que se trate, sen prexuízo da responsabilidade patrimonial derivada do funcionamento normal ou anormal dos devanditos servizos esixible conforme ás normas de procedemento administrativo, e sen que, en ningún caso, poida darse unha duplicidade indemnizadora”. Este precepto complétase con outro parágrafo: “Se se esixise no proceso penal a responsabilidade civil da autoridade, axente desta ou funcionario público, a pretensión deberá dirixirse simultaneamente contra a Administración ou ente público presuntamente responsable civil subsidiario”. Polo tanto, este artigo establece a responsabilidade civil subsidiaria da Administración nos casos nos que os delitos ou faltas fosen cometidos polos docentes, para o caso do ensino público.

Á súa vez, o art. 120.3 CP determina que a responsabilidade civil subsidiaria por delitos e faltas dos docentes, no ámbito do ensino privado, lles corresponderá aos titulares do centro docente.

3.2.2. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

Outro sentido xurídico da responsabilidade é a responsabilidade administrativa. Esta pode entenderse ou ben como responsabilidade das administracións públicas ou ben como responsabilidade das autoridades e persoal ao servizo das autoridades públicas.

Con respecto á responsabilidade das administracións públicas, a Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (en diante LRXAP), cualifícaa de responsabilidade patrimonial (art. 131 e ss.). Así as cousas, “os particulares terán dereito a ser indemnizados polas administracións públicas correspondentes, de toda lesión que sufran en calquera dos seus bens e dereitos, salvo nos casos de forza maior, sempre que a lesión sexa consecuencia do funcionamento normal ou anormal dos servizos públicos”. Para que iso se produza o dano ten que ser efectivo, valorable economicamente e individualizado. Teoricamente é posible sustentar que o mal cumprimento por parte da Administración do servizo público de educación poida xerar este tipo de responsabilidade. Non obstante, o problema radica en probar no proceso xudicial correspondente esta responsabilidade, polo que na práctica parece inviable. De feito non coñecemos ningún suposto real no que a Administración fose condenada como responsable patrimonial pola mala prestación do servizo público do dereito á educación.

Como dixemos anteriormente, a responsabilidade administrativa tamén pode referirse á responsabilidade das autoridades e persoal ao servizo das administracións públicas. En virtude do art. 145 LRXAP: “os particulares esixiranlle directamente á Administración pública correspondente as indemnizacións polos danos e prexuízos causados polas autoridades e persoal ao seu servizo”. Cando isto se produza, e a Administración tivese que indemnizar a algún particular, esta poderá dirixirse ás súas autoridades e demais persoal ao seu servizo para reclamar destes a responsabilidade en que incorrerían por dolo, culpa ou negligencia grave. Para isto último, terase en conta “o resultado danoso producido, a existencia ou non de intencionalidade, a responsabilidade profesional do persoal ao servizo das administracións públicas e a súa relación coa produción do resultado danoso”.

Así mesmo, a responsabilidade administrativa do persoal ao servizo da Administración pública pode derivarse da lexislación que regula os funcionarios, como a Lei 109/1963, de funcionarios civís do Estado (aprobada polo Decreto 315/1964), e pola Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas para a reforma da función pública. Máis abaixo aludiremos ao Regulamento de réxime disciplinario dos funcionarios da Administración do Estado.

3.2.3. RESPONSABILIDADE LABORAL

Como é sabido, certo profesorado está sometido a contratos de índole laboral e, polo tanto, rexidos polo dereito laboral ou do traballo. Isto sucede nos centros de ensino de titularidade privada, nos cales hai que englobar tamén, para estes efectos, aos centros concertados.

Esta responsabilidade laboral está rexida por tres ámbitos normativos: o ámbito legal (a Lei 8/1980, do 10 de marzo, do Estatuto dos traballadores, e a Lei de infraccións e sancións na orde social, cuxo texto refundido foi aprobado polo Real decreto lexislativo 5/2000, do 4 de agosto); os convenios colectivos; e o concreto contrato de traballo. Estes tres ámbitos están previstos no art. 3 do Estatuto dos traballadores. Hai que ter en conta que parte da regulación deste estatuto é de carácter dispositivo, é dicir, pode ser alterada polo convenio colectivo ou polo contrato de traballo. Á súa vez, o convenio colectivo pode converter a normativa dispositiva do Estatuto dos traballadores en imperativa, co que se volve necesariamente vinculante para as partes que vaian pechar un contrato de traballo. Estas previsións de dereito imperativo ou necesario que conteñen o Estatuto dos traballadores ou o convenio colectivo son indispoñibles, en virtude do art. 3.5 do Estatuto, para os traballadores, ou sexa, que o contrato de traballo nesas cuestións só pode mellorar a posición do traballador.

O art. 58 do Estatuto dos traballadores alude ás faltas e sancións. Neste sentido, os traballadores poderán ser sancionados pola dirección das empresas en virtude de incumprimentos laborais. A concreción de todo iso faise nas disposicións legais aplicables, como a citada Lei de infraccións e sancións na orde social, ou no convenio colectivo pertinente. No ámbito da educación isto significa que para a graduación das devanditas faltas e sancións haberá que estar ao disposto polo específico convenio colectivo que rexa o centro de que se trate (amoestación verbal ou escrita, suspensión de emprego e soldo, imposibilidade de ascenso, etc.).

3.2.4. RESPONSABILIDADE PENAL

A responsabilidade penal é aquela que se deriva da comisión dunha infracción penal, sexa delito ou falta. Hai que ter en conta que esta é a responsabilidade máis grave pois trata de protexer os bens xurídicos máis valiosos. A referencia neste campo é, loxicamente, o Código penal (Lei orgánica 10/1995, do 23 de novembro). Neste sentido, só parece que poidan afectar o dereito á educación algúns dos delitos contra a Administración pública (Título XIX. CP).

Nesta orde de cousas, temos a prevaricación de funcionarios públicos do art. 404 CP: “A autoridade ou funcionario público que, a sabendas da súa inxustiza, dita-se unha resolución arbitraria nun asunto administrativo será castigado coa pena de inhabilitación especial para emprego ou cargo público por tempo de sete a dez anos”.

Tamén haberá que ter en conta o delito de desobediencia do art. 410 CP: “1. As autoridades ou funcionarios públicos que se negasen abertamente a dar o debido cumprimento a resolucións xurídicas, decisións ou ordes da autoridade superior, ditadas dentro do ámbito da súa respectiva competencia e revestidas das formalidades legais, incorrerán na pena de multa de tres a doce meses e inhabilitación especial para emprego ou cargo público por tempo de seis meses a dous anos. 2. Non obstante o disposto no apartado anterior, non incorrerán en responsabilidade criminal as autoridades ou funcionarios por non dar cumprimento a un mandato que constituía unha infracción manifesta, clara e terminante dun precepto de lei ou de calquera outra disposición xeral”.

Outro dos posibles delitos con relevancia no campo da educación sería o delito de suborno, art. 419 CP, polo cal se establece que “a autoridade ou funcionario público que, en proveito propio ou dun terceiro, solicítase ou recibise, por si ou por ofrecemento ou promesa para realizar no exercicio do seu cargo unha acción ou omisión constitutivas de delito, incorrerá na pena de prisión de dous a seis anos, multa do tanto ao triplo do valor da dádiva e inhabilitación especial para emprego ou cargo público por tempo de sete a doce anos, sen prexuízo da pena correspondente ao delito cometido en razón da dádiva ou promesa”.

Por último, traemos a colación o delito de tráfico de influencias, art. 428 CP, polo cal “o funcionario público ou autoridade que influíse noutro funcionario público ou autoridade prevaléndose do exercicio das facultades do seu cargo ou doutra situación derivada da súa relación persoal ou xerárquica con este ou con outro funcionario ou autoridade para conseguir unha resolución que lle poida xerar directa ou indirectamente un beneficio económico para si ou para un terceiro, incurrirá nas penas de prisión de seis meses a un ano, multa do tanto ao duplo do beneficio perseguido ou obtido, e inhabilitación especial para emprego ou cargo público por tempo de tres a seis anos. Se obtívese o beneficio perseguido imponse as penas na súa metade superior”.

Á marxe do devandito, hai que recordar que o CP debe terse tamén en conta para a xa citada responsabilidade civil derivada dos delitos e faltas (art. 109 e ss. CP).

3.3. Responsabilidade corporativa

Ata agora analizamos o tema da responsabilidade xurídica dende unha perspectiva individual. Neste apartado, pola contra, queremos afondar nunha visión máis sociolóxica, que tratamos de recoller na idea de responsabilidade corporativa. Non obstante, tamén resulta necesario, neste lugar, citar diversas normas xurídicas.

Creemos oportuno apuntar a que nos referimos cando falamos de responsabilidade corporativa e, para iso, recolleamos as apreciacións que Pou González fai deste termo. O autor entende que “la responsabilidad corporativa viene dada por el conocimiento que se fundamenta en el estudio del ámbito de realidad en la que interviene. Por ello podemos decir que cada gremio tomado en ese conocimiento tiene responsabilidades para su área” (Pou, 1994, p. 209).

En primeiro lugar, as asociacións que se permiten con carácter xeral nun estado democrático están previstas no art. 22.1 CE ao recoñecerse o dereito de asociación. Este dereito, como todos, ten límites especialmente subliñados no propio artigo 22 CE ao sinalar como ilegais as asociacións que persigan fins ou utilicen medios tipificados como delito. Así mesmo, prohíbense as asociacións secretas e as de carácter paramilitar (art. 22.5 CE). En desenvolvemento deste precepto ditouse a Lei orgánica 1/2002, do 22 de marzo, reguladora do dereito de asociación.

As asociacións profesionais, como as conformadas por profesionais da educación, teñen a súa razón de ser fundamentada nun elemento común derivado do ámbito profesional ao que pertencen. É dicir, o seu obxecto é o afondamento nunha determinada actividade humana.

En segundo lugar, como un tipo de asociación específica temos os sindicatos de traballadores, previstos no art. 7 CE, cuxa definición tomamos do *Boletín del Colegio Profesional de la Educación*: “conjunto de trabajadores que se organiza para defender sus intereses. Es el cauce natural y legal para negociar las condiciones laborales de salario, jornada, etc. Es uno de los órganos intermedios que vertebran la sociedad y complementa necesaria y eficazmente al Colegio Profesional, en actividades como la nuestra en la que los asalariados son mayoría, ya sea dependiendo del Estado, ya sea de empleadores privados” (1989, pp. 2-3). A súa creación e exercicio da súa actividade, como di a Carta Magna, son libres dentro do respecto á Constitución e á lei. Ademais, a súa estrutura interna e funcionamento deberán ser democráticos. O desenvolvemento deste precepto levou a cabo a Lei orgánica 11/1985, do 2 de agosto, de liberdade sindical.

O sindicato é unha asociación voluntaria de traballadores que ten por finalidade velar polos seus intereses. O seu fundamento atópase na defensa dos dereitos dos traballadores e na reivindicación das condicións laborais.

Con respecto aos traballadores da Administración do Estado, o seu peculiar estatuto orixina especificidades no ámbito da sindicación. Ao igual que o resto dos cidadáns, os funcionarios públicos tamén son titulares do art. 28, o cal reconece o dereito á liberdade sindical. A Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas para a reforma da función pública, sentou as bases para unha posible regulación posterior dos dereitos colectivos dos funcionarios. O Capítulo II desta, no seu artigo 11, referido á ordenación da función pública das comunidades autónomas, establece que “As comunidades autónomas procederán a ordenar, mediante lei das súas respectivas asembleas lexislativas, a súa función pública propia. Para estes efectos, e logo da deliberación do Consello Superior da Función Pública, agruparán os seus funcionarios propios nos corpos, escalas, clases e categorías que proceda, respectando en todo caso os grupos establecidos no artigo 25 desta lei”. Esta previsión deriva na aprobación da Lei 4/19, do 26 de maio, da función pública de Galicia. Tamén se aprobou a xa mencionada Lei orgánica de liberdade sindical, a cal incluía no seu ámbito de aplicación aos funcionarios, e dous anos máis tarde, a Lei 9/1987, do 12 de xuño, de órganos de representación, determinación das condicións de traballo e participación do persoal ao servizo das administracións públicas, modificada pola Lei 7/1990, que regula aspectos non recollidos especificamente pola Lei orgánica de liberdade sindical, así como as condicións de emprego na Administración pública.

Existe tamén un Regulamento de réxime disciplinario dos funcionarios da Administración do Estado, aprobado polo Real decreto 33/1986, do 10 de xaneiro, e a Lei da función pública de Galicia de 1988 (á que aludía no parágrafo ante-

rior) prevé no seu art. 73 a extensión aos funcionarios da CC. AA. de Galicia o réxime disciplinario previsto na normativa do Estado. Ademais, o correspondente regulamento. Segundo a disposición adicional primeira da Lei 4/1988, do 26 de maio, autorízase á Xunta de Galicia para que dite aquelas normas regulamentarias necesarias para o desenvolvemento da lei. En virtude diso, promúlgase o Decreto 94/1991, do 20 de marzo, polo que se aproba o Regulamento de réxime disciplinario dos funcionarios da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia, que regulará o procedemento sancionador, tendo en conta, basicamente, os principios de eficacia e garantía. No seu Capítulo II “Faltas disciplinarias”, art. 2, especificase o grao das faltas cometidas polos funcionarios no exercicio dos seus cargos, as cales poderán ser moi graves, graves e leves. Os artigos 3, 4 e 5, detallan unha catalogación destas. Nestes supostos, tal e como establece o art. 6, Capítulo III “Persoas responsables”, “os funcionarios incorrerán en responsabilidade disciplinaria”. O Capítulo IV establece as sancións disciplinarias, as cales recolle o art. 8 de moi graves a leves sendo as seguintes: separación do servizo (para faltas moi graves), suspensión de funcións e traslado con cambio de residencia (para faltas moi graves ou graves), e dedución proporcional de retribucións e apercibimento (para faltas leves). A responsabilidade disciplinaria, segundo o art.12 do Capítulo V, extinguirase polo “cumprimento da sanción, por morte, por prescrición da falta ou da sanción, por indulto ou por amnistía”.

Os funcionarios carecen do que sería unha asociación profesional característica deste colectivo. Tampouco se organizan a través dos denominados colexios profesionais –dos que falaremos un pouco máis abaixo– como o fan outros corpos profesionais, senón que funcionan por medio dos sindicatos.

A sindicación de funcionarios evolucionou moito, sobre todo a partir da Segunda Guerra Mundial, aínda que no noso país non conseguiu de momento, na función pública, un desenvolvemento tan amplo como no sector laboral privado.

En terceiro e último lugar podemos citar os colexios profesionais, cuxa estrutura interna e funcionamento tamén deberán ser democráticos en virtude do art. 36 CE. A lei que regula esta materia é a Lei 2/1974, do 13 de febreiro, modificada pola Lei 74/1978, do 26 de decembro. Como vemos, esta lei é anterior á Constitución. Algúns estatutos de autonomía teñen atribuídas determinadas facultades exclusivas que afectan os colexios profesionais con sede na comunidade autónoma.

O que define estas organizacións é, ao igual que para os sindicatos, a defensa dos intereses dos seus membros, aínda que estes, a diferenza daqueles, posúen a mesma titulación, é dicir, o que caracterizará cada colexio profesional será a profesión á que representen.

Un dos trazos máis destacados dos colexios profesionais, e que tamén o diferencia dos sindicatos, é a obriga, que establece o art. 3.2 da Lei 2/1974, de pertencer ao colexio correspondente para poder facer efectivo o exercicio daquelas profesións colexiadas. É dicir, estar en posesión dun título académico que se corresponda cunha profesión colexiada non habilita para o seu exercicio profesional, senón que será imprescindible a pertenza ao colexio correspondente.

A STC 20/1998, do 18 de febreiro, sinala con respecto aos colexios profesionais que “son corporacións sectoriais que se constitúen para defender primordialmente os intereses privados dos seus membros, pero que tamén atenden a finalidades de interese público, en razón das cales se constitúen como persoas xurídico-públicas ou corporacións de dereito público”.

Para concluír este apartado, traemos de novo a colación a Pou, que afirma que “la responsabilidad corporativa es un componente necesario de las funciones pedagógicas en las sociedades avanzadas, y éste ocupa un lugar específico junto con la responsabilidad civil y la administrativa en las profesiones de la educación” (Pou, 1994, p. 257).

4. RESPONSABILIDADE COMPARTIDA

A educación, como acontecemento histórico estivo presente –dunha ou doutra forma– en todas as sociedades. A súa gran conquista produciuse no século XX coa xeneralización da educación a toda a poboación, feito que marcou un punto de inflexión na historia da educación por dúas razóns fundamentais. En primeiro lugar, a educación básica convértese en obrigatoria e gratuíta e pasa a ser un servizo público, e, en segundo lugar, como tal servizo a educación pública pasa a mans da sociedade, é dicir, pertécenos a todos.

Converterse nunha institución pública, sen dúbida, vaille conferir á educación unha perspectiva de futuro descoñecida ata entón, xa que, rompe ese contrato de exclusividade que mantiña coa esfera do privado. Paralelamente, ábreanse as posibilidades á transparencia no desenvolvemento do proxecto educativo, así como tamén ás vías da participación cidadá.

Este novo panorama educativo veu propiciado polos cambios políticos cara a un réxime democrático, caracterizado non por ser unha democracia directa senón unha democracia representativa. No estado de dereito, onde a acción política é desempeñada por grupos de representación da cidadanía e onde a súa intervención foi significativa na implantación dun sistema público de ensino, suscitáronse temores sobre a limitación da liberdade ao preverse un excesivo intervencionismo por parte deste. Esta concepción sitúa a escola pública como parte do aparato ideolóxico do Estado, como un elemento modelador e manipulador do

individuo para perpetuar un modelo social determinado. Nesta liña, Gimeno Sacristán defende, sen menosprezar o importante papel que o Estado cumpre en canto que representa os intereses do conxunto da sociedade, polo que mantén o ensino público, que non debe ser estatalizado (Gimeno, 2001, p. 25). A escola pública créase como unha escola de todos e para todos. É por iso que debe ser materializada como un espazo de liberdade, e por isto mesmo, de pluralidade, tolerancia, xustiza e igualdade.

Como todos sabemos, a educación ten reservado un papel fundamental no desenvolvemento persoal do individuo, ao igual que o ten, no desenvolvemento das sociedades. É dicir, socializa e forma ao cidadán para a súa incorporación máis ou menos mediata á comunidade á que pertence, feito no cal resulta doadamente observable a importancia da necesaria implicación de todos con miras a alcanzar a sociedade desexable. O centro educativo non é máis que unha microcomunidade que se insire nunha comunidade máis grande da cal forma parte. Sendo así, é doadamente comprensible que os valores que caracterizan a comunidade se acaben reflectindo na escola. Por iso, hoxe máis que nunca, como afirma Morantinos “el proceso educativo tiene sus bases puestas en una trilogía de elementos integradores: la familia, el centro escolar y la comunidad” (Morantinos, 1981, p. 17).

Paralelamente ao transcurso do individuo polo sistema de ensino regulado ten lugar un proceso bidimensional. A educación escolar ten, por un lado, unha dimensión individual, xa que reserva para si un importante papel no desenvolvemento persoal de cada individuo e, por outro, unha dimensión social pois, como axente socializador secundario, colabora na preparación do individuo para a súa incorporación á vida colectiva no seo da comunidade á que pertence. Esta segunda dimensión leva consigo, ademais dos aspectos persoais en canto á formación nos valores propios da sociedade á que pertence, unha formación máis específica, académica e profesional, que o habilita para o exercicio dalgunha profesión (se continúa nos niveis de educación postobrigatoria). Non obstante, esta última orientación da dimensión social non ha de guiar nin a función pedagóxica nin as expectativas sociais que dela teña a sociedade, como veu sucedendo nas últimas décadas, xa que, en palabras de Mardones “su tarea no puede ser plegarse mansamente a los dictados y exigencias de la producción; es mucho más amplia e importante. Está llamada a colaborar en la construcción de una alternativa a la sociedad de la producción/consumo. La escuela tiene que ser una pieza importante en la reformulación de una utopía”. Ou, como el mesmo o expresa, con outras palabras “capaz de colaborar en la creación de un modelo social humano donde quepan todos socialmente” (Mardones, 1998, p. 26).

A escola, como espazo educativo limitado fisicamente e reservado a un público concreto, debe ser en realidade un lugar deseñado para o encontro comunitario, aberto á participación e á construción dun modelo social desexable baseado nuns valores e normas sociais aceptados e compartidos pola colectividade, fundamentado nunha ética pública mínima. A ética na vida pública é unha necesidade de primeira orde, á cal se refire Cortina como “ética pública cívica”, que define como “aquele conjunto de valores y normas que comparte una sociedad moralmente pluralista y que permite a los distintos grupos, no sólo coexistir, no sólo convivir, sino también construir su vida juntos a través de proyectos compartidos y descubrir respuestas comunes a los desafíos a los que se enfrentan” (Cortina, 1998, p. 109).

Os mesmos valores aos que antes aludiamos, inspiradores da universalización da educación, poñen de manifesto a falta dun modelo social máis humano que require da implicación de toda a sociedade. O sistema educativo actual xera responsabilidades a todos os niveis, non só para os axentes educativos senón para os pais, a comunidade e a sociedade civil. Todos somos responsables da educación que reciben os nosos nenos, polo que tamén están directamente relacionados co futuro desas xeracións, é dicir, co tipo de sociedade que conformen.

5. TIPIFICACIÓN DUN PROCEDEMENTO DE SANCIÓN

Despois de efectuar a análise teórica correspondente aos distintos tipos de responsabilidade establecidos no ámbito educativo daremos peche a este capítulo coa presentación dun caso práctico que nos mostre a evolución da tramitación dun procedemento vía administrativa interposto contra un profesor-funcionario da Administración autónoma de Galicia.

A continuación formulamos o seguinte suposto de feito:

Un profesor (funcionario) dun instituto de educación secundaria, de titularidade pública, situado nunha zona rural da provincia da Coruña, faltou a varias das súas clases sen motivo xustificado. O artigo 70.3 da Lei 4/1988, da función pública de Galicia, modificado pola Orde do 27 de xaneiro de 1994, prevé a ausencia por imprevistos, indisposicións ou por enfermidades leves ata un máximo de 24 horas (estas serían as denominadas horas de libre disposición) ou que non superen os 3 días. Habida conta disto, poñamos por caso que o profesor ao que nos referimos superou as horas de libre disposición ata un total de 35. O xefe de estudos, responsable dos horarios e do seu cumprimento, pon a devandita información á disposición do director. O director do centro educativo, logo de coñecer o que sucede, ponse en contacto co profesor para intentar clarificar que é o que pasa e evitar que se volva repetir o devandito comportamento. Non obstante, nas semanas seguintes o profesor reincide nesta conduta en repetidas ocasións. Logo do

aviso pertinente por parte do director, a conduta do docente aínda persiste, polo que o director decide poñer sobre aviso a autoridade competente na Consellería de Educación e Ordenación Universitaria da Xunta de Galicia.

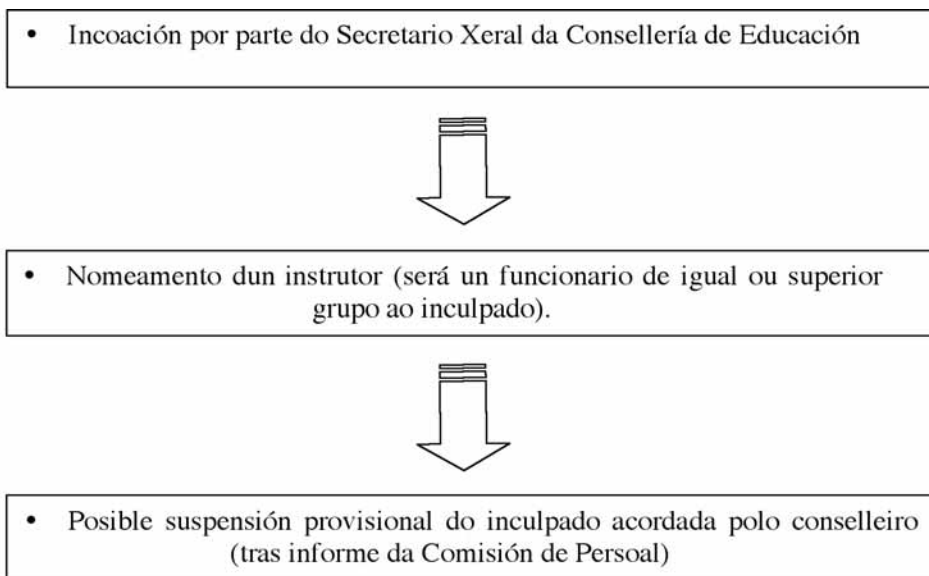
O estudo do caso abre un proceso por vía administrativa, rexida polo Decreto 94/1991, do 20 de marzo, polo que se aproba o regulamento de réxime disciplinario dos funcionarios da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia (de execución da Lei 4/1998, do 26 de maio, da función pública de Galicia) e polo recurso potestativo de reposición, pola Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común. No citado Regulamento 94/1991 considérase no Capítulo II “Faltas disciplinarias”, art. 4. K, que é unha falta grave “o incumprimento inxustificado da xornada de traballo que, acumulado, supoña un mínimo de dez horas ao mes”.

A continuación, de forma esquematizada, observaremos o procedemento que hai que seguir no suposto do feito presentado ante a autoridade administrativa competente nesta materia. Presentarán todos os pasos que pode seguir o devandito proceso obviando unha posible resolución na que puidese derivar en calquera das súas fases intermedias para obter unha visión xeral de todo o desenvolvemento.

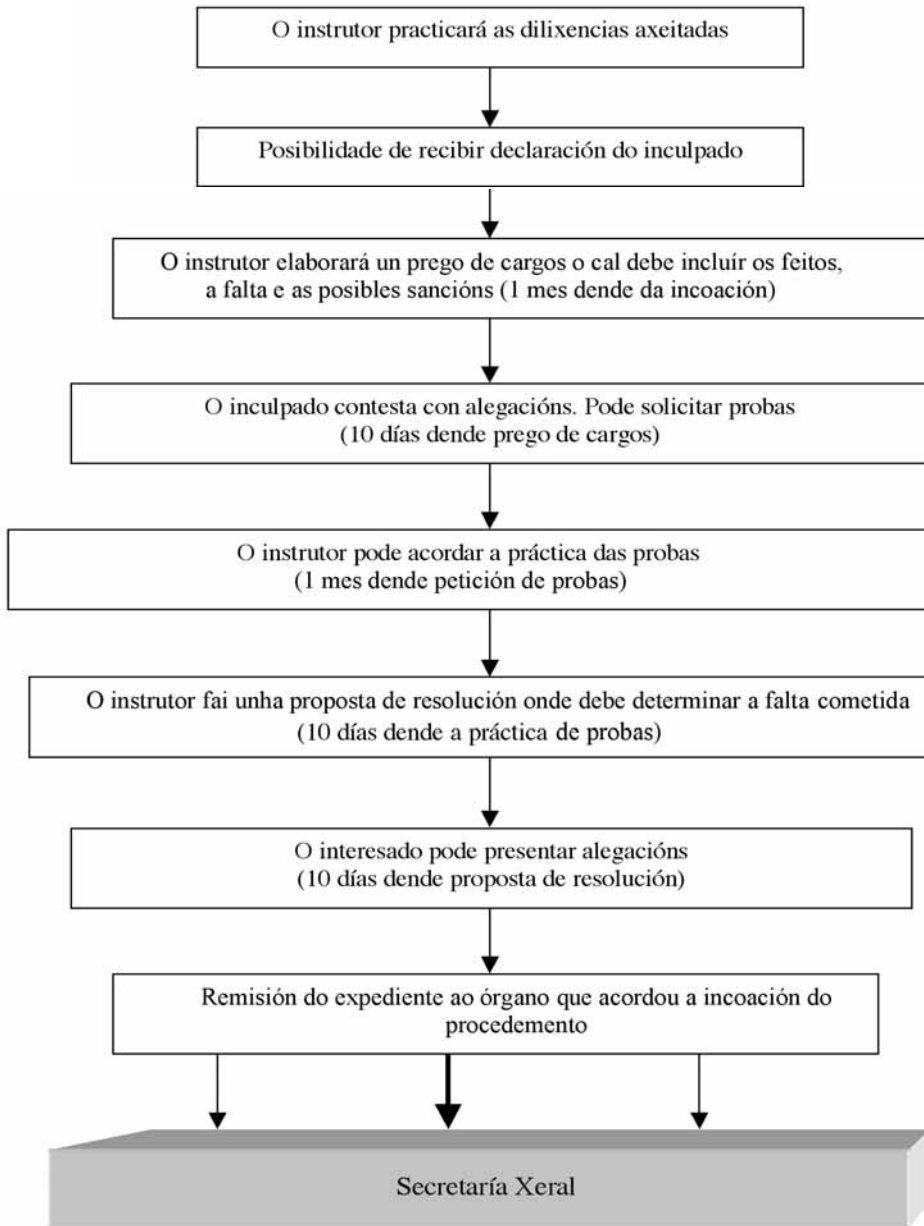
5.1. Vía administrativa de imposición de sanción

Cadro 1

Iniciación

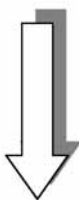


Cadro 2
Desenvolvemento



Cadro 3 Terminación

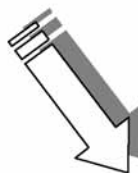
Adopción da resolución en todo caso motivada por parte do conselleiro que pode delegar no secretario xeral



POSIBILIDADES DE SANCIÓN (ante falta grave como a do presente caso):



Suspensión de funcións ata un máximo de 3 anos



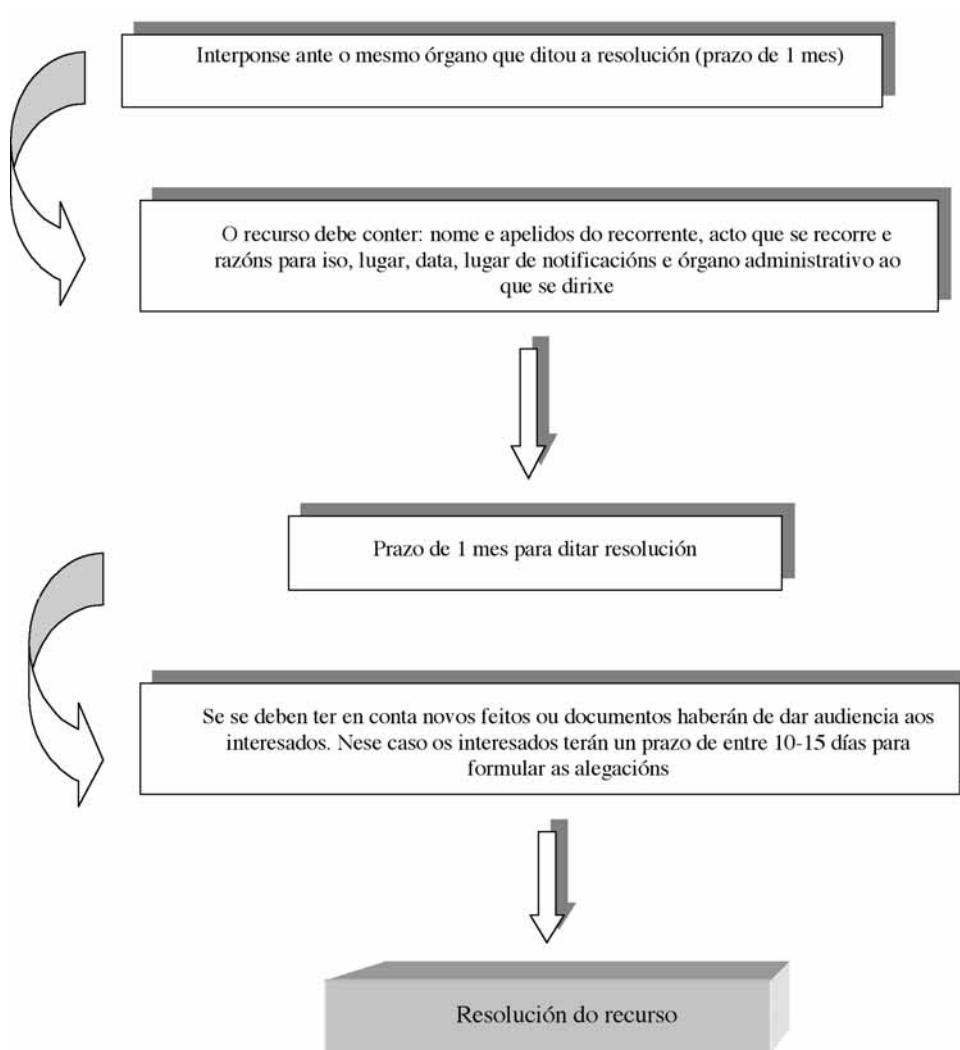
Traslado con cambio de residencia

5.2. Recurso en vía administrativa

É posible interpoñer recurso potestativo de reposición contra a resolución que impón a sanción.

Cadro 4

Interposición dun recurso potestativo

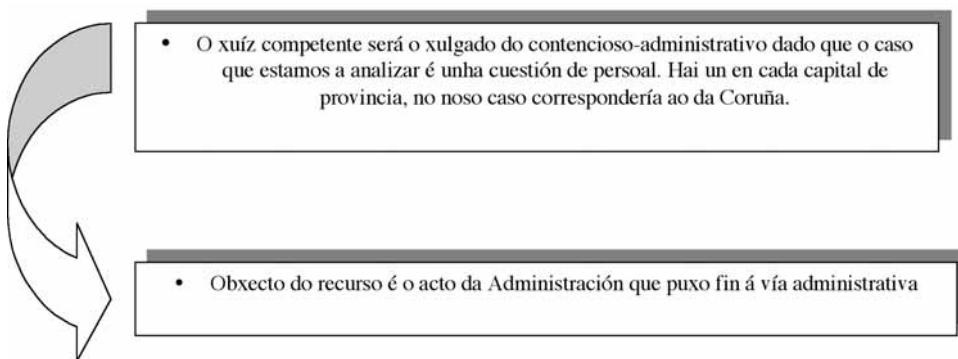


5.3. Vía xurisdiccional: primeira instancia

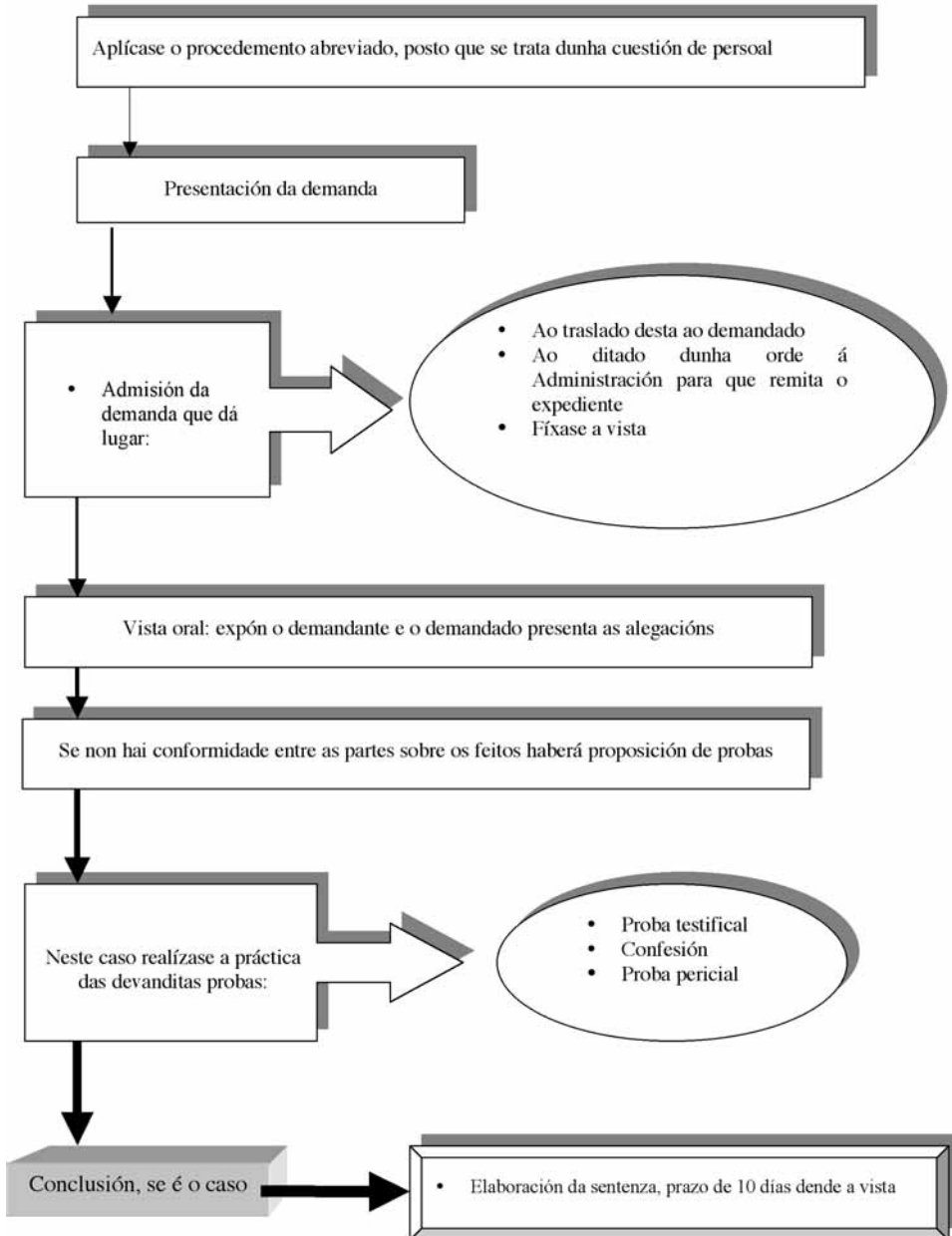
A partir de aquí só cabe a vía xurisdiccional rexida pola Lei 29/1998, do 13 de xullo, da xurisdición contencioso-administrativa.

Cadro 5

Inicio vía xurisdiccional



Cadro 6 *Procedemento vía xurisdiccional*

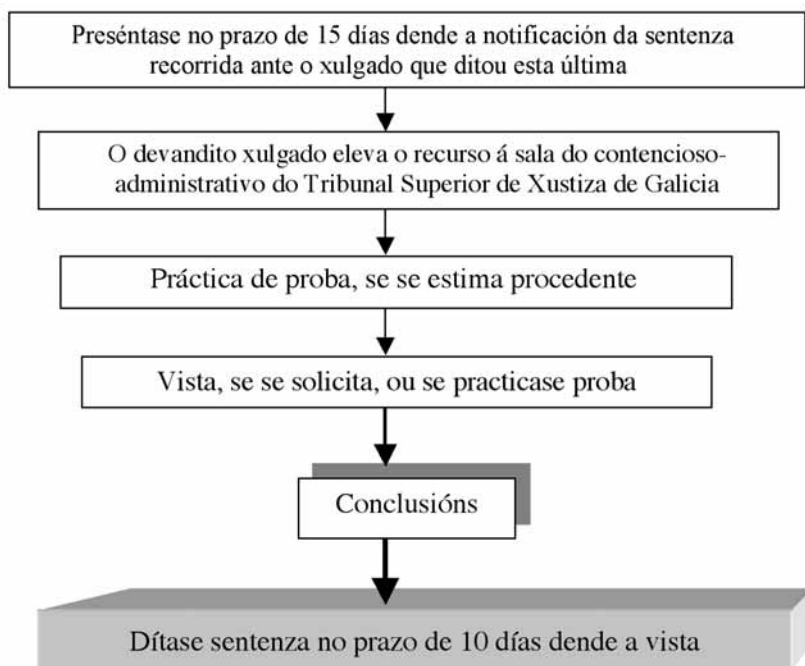


5.4. Vía xurisdiccional: segunda instancia

Esta sentenza poderá ser obxecto dun recurso ordinario de apelación. Recurso que procede contra as sentenzas xulgadas do contencioso-administrativo.

Cadro 7

Procedemento vía xurisdiccional: segunda instancia



A sentenza, de non ser favorable ao funcionario docente, podería derivar nunha das sancións impostas por lei, ou ben a suspensión de funcións, por un período de ata 3 anos, ou ben traslado con cambio de residencia.

6. CONCLUSIÓN

O ser humano é por natureza un ser social. Dende o momento do nacemento xéranse relacións de dependencia cara aos demais, inicialmente para cubrir e satisfacer as nosas necesidades básicas. Co paso do tempo estas relacións incrementáanse e diversifícanse. Vivimos en comunidade e, para que isto sexa posible, necesitamos establecer unhas normas mínimas de convivencia, organizarnos politicamente e actuar con relación a un patrón cultural determinado. A positivación dos dereitos é a garantía de certa autonomía pois posibilita a organización da sociedade.

A descentralización educativa ten o seu fundamento nas características da acción educativa e nos resultados obtidos. Preténdese que mellore a súa xestión e que se produza unha maior implicación dos distintos sectores sociais, o que daría lugar a unha maior democratización e autonomía educativas. A participación xera responsabilidades en todos os axentes educativos pois o círculo do diálogo amplíase.

O dereito á educación está cada vez máis avanzado non obstante aínda non está suficientemente protexido. A educación pola súa dobre dimensión, pública e privada, xera responsabilidade de tipo civil, responsabilidade civil no dereito penal, responsabilidade administrativa, responsabilidade laboral, responsabilidade penal e responsabilidade corporativa. A responsabilidade corporativa non é unha categoría xurídica e carece da ausencia dunha resposta por parte da sociedade civil, pero non por iso deixa de ter relevancia en canto a que se configura como un instrumento de responsabilidade persoal no proceso educativo ante os demais profesionais da educación e ante nós mesmos.

A educación debe ser contemplada e, por iso, aproveitada como unha experiencia de participación e de achega persoais ao conxunto da sociedade. As canles de participación e de acción cidadá, en calquera ámbito, só alcanzarán lexitimación na medida en que se xere unha responsabilidade social consciente e compartida.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Boletín del Colegio Profesional de la Educación*. 1989, decembro. *Colegios y Sindicatos* (10).
- CORTINA, A. (1998) *Hasta un pueblo de demonios*. Madrid, Santillana.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (2001) La enseñanza y educación públicas. Los retos de responder a la obligación de la igualdad, respetar la diversidad y ofrecer calidad (15-65). *Los retos de la enseñanza pública*. Madrid, Akal.
- MARDONES, J. M. (1998) *Desafíos para recrear la escuela*. Madrid, PPC.
- MORANTINOS IGLESIAS, J. F. (1981) *La gestión en la empresa educativa*. Zaragoza, Edelvives.
- MUÑOZ NARANJO, A. (1999) *Responsabilidad civil de los docentes. Régimen jurídico y jurisprudencia*. Barcelona, Praxis.
- POU GONZÁLEZ, F. (1994) *La función pedagógica, competencias profesionales y responsabilidad corporativa de los pedagogos*. Tese Doutoral. Dirección de J. M. Fermiñán. Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, Facultade de Ciencias da Educación (Inédita).
- VARIOS *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. 1997. 21ª Edición. Madrid, Espasa Calpe.
- VARIOS (1999) *Enciclopedia Jurídica Básica*. Madrid, Civitas.

Data de aceptación definitiva: 20/12/04