

# Problemas de jurisdicción competente y de derecho aplicable en pleitos de responsabilidad civil extracontractual

Carlos Gómez Ligüerre

Facultad de Derecho  
Universitat Pompeu Fabra

### *Abstract*

*En el ordenamiento jurídico español, quien sufre un daño en su persona o en sus bienes tiene derecho a una reparación en todos los casos en que el daño sea imputable a un tercero. En nuestro Derecho, el principio general es que el perjudicado o sus causahabientes, si la víctima del daño no sobrevivió al desastre, tienen una pretensión resarcitoria que pueden ejercitar ante los jueces de la jurisdicción civil.*

*Como los daños pueden causarse por personas o entidades de derecho público o privado que pueden actuar de muchas formas y pueden afectar a cualquier tipo de bienes, es intuitivo que en un ordenamiento jurídico como el español, que cuenta con varios órdenes jurisdiccionales, más de uno pueda declararse competente para resolver una demanda de reparación de daños. El trabajo se dedica a tales conflictos de jurisdicción y a las posibles soluciones a los problemas que plantean.*

*The Spanish law, like the civil law systems, has a specialized system of courts. In such a system, every claim has to be decided for the judges identified by the law as authorities to render the decision. Such organization causes practical problems in the Spanish law of torts, because the same damage can be solved in different ways by judges of different jurisdictions. The paper deals with these problems, and tries to provide solutions to the most common conflicts among jurisdictions.*

*Title:* The Judge who decides and the Law to be applied in Torts Claims in Spain

*Palabras clave:* Responsabilidad civil extracontractual, jurisdicción competente

*Keywords:* Tort Law, Specialization of Courts

## *Sumario*

1. Cuatro regulaciones materiales
2. Cuatro regulaciones procesales
3. Un mismo supuesto de hecho
4. Responsabilidad civil derivada de delito o falta
5. Conflictos de competencia entre órdenes jurisdiccionales en pleitos de responsabilidad civil extracontractual
  - 5.1. Conflictos de competencia entre los órdenes civil y contencioso-administrativo de la jurisdicción
    - a) Responsabilidad civil derivada de delito o falta cometido por un funcionario o agente al servicio de la Administración
    - b) Acción directa contra la compañía aseguradora de la Administración pública
    - c) Responsabilidad civil de los concesionarios de servicios públicos
  - 5.2. Conflicto de competencia entre los órdenes civil y social de la jurisdicción por la responsabilidad civil derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional
  - 5.3. Conflictos de competencia entre los órdenes social y contencioso-administrativo de la jurisdicción
    - a) Responsabilidad por daños causados en centros sanitarios del sistema nacional de salud
    - b) Consecuencias administrativas del accidente de trabajo o enfermedad profesional
6. Tabla de sentencias citadas

## 1. Cuatro regulaciones materiales

El derecho español de daños está distribuido en cuatro regulaciones materiales diferentes:

- a) La civil, cuyo régimen jurídico básico es el previsto en los artículos 1902 a 1910 Cc., que prevé un régimen de responsabilidad por culpa para las reclamaciones por daños entre particulares. Muchas leyes especiales civiles, sin embargo, prevén un estándar de responsabilidad objetiva para los daños causados en sectores específicos de actividad.<sup>1</sup>
- b) La penal, que precedió en el tiempo al resto, prevista para la responsabilidad civil derivada de la comisión de delitos o faltas. Con frecuencia, la comisión de un delito o falta causa daños –patrimoniales y no patrimoniales- a la víctima del delito. Quienes cometen delitos o faltas merecen el castigo penal, pero sus víctimas tienen derecho a una compensación por los daños sufridos.

En el derecho español, por cuestiones históricas, la pretensión indemnizatoria de las víctimas de delitos o faltas está regulada en el Código Penal (en adelante, CP). El legislador ha previsto que, en muchos casos, el delincuente será insolvente y ha optado por un sistema de responsabilidad civil derivada de delito o falta que es, en lo fundamental, subsidiaria de la que corresponde al delincuente. Los artículos 109 a 122 CP y 61 a 64 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, prevén quién habrá de pagar en lugar del delincuente en caso de que éste no disponga de solvencia suficiente. Se pretende, de este modo, asegurar la compensación de la víctima del daño causado por un delito o falta. El carácter subsidiario de la responsabilidad civil regulada en las leyes penales la asemeja en ocasiones a una responsabilidad objetiva, pues quien ha de responder en lugar del delincuente no tiene otra defensa que demostrar la solvencia del autor del delito, algo que, en la práctica y en la mayoría de los casos, es imposible.

- c) La propia de las leyes administrativas, cuyo régimen legal básico está previsto en los artículos 139 a 146 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). La responsabilidad civil de las Administraciones públicas, denominada ‘responsabilidad patrimonial’ por la doctrina administrativista, regula las reclamaciones entre Administraciones públicas y las de los particulares contra la Administración pública titular de un servicio público que causa daños. El canon de responsabilidad es objetivo, pues la Administración responde por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.
- d) El derecho español de daños también es, en parte, derecho laboral. La regulación española de las relaciones laborales no contiene normas generales en materia de responsabilidad civil,

---

<sup>1</sup> La excepción más destacada al principio general de responsabilidad por culpa en las leyes civiles especiales es la responsabilidad objetiva por daños personales causados por vehículos a motor. prevista en el artículo 1 de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, aprobada por Real Decreto-Legislativo 8/2004, de 29 de octubre.

pero numerosas disposiciones -legales y reglamentarias- prevén la responsabilidad civil del empresario por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que sufren sus trabajadores. El régimen de responsabilidad que habrá de aplicarse en esos casos es el general de responsabilidad por culpa, aunque la especificidad de las relaciones laborales convierta la prueba de la diligencia del empresario en algo casi imposible. Sufrido un accidente por el trabajador en el desempeño de los trabajos encomendados, la responsabilidad de su empleador se presenta como algo casi automático.

## 2. Cuatro regulaciones procesales

Cada una de las regulaciones materiales referidas cuenta con sus propias leyes procesales, aplicadas de forma exclusiva y excluyente por los jueces y tribunales de cada uno de los órdenes jurisdiccionales:

- a) Para la civil, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC).
- b) Para la penal, El Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se promulgó la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim).
- c) Para la administrativa, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).
- d) Para la social, el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril (LPL).

La distribución de asuntos entre cada uno de los cuatro órdenes jurisdiccionales y las relaciones entre ellos están regulados en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ). La norma, que ha sido objeto de varias reformas desde su promulgación<sup>2</sup>, dedica su artículo 9 al ejercicio de la potestad jurisdiccional que corresponde a cada uno de los cuatro órdenes:

“1. Los Juzgados y Tribunales ejercerán su jurisdicción exclusivamente en aquellos casos en que les venga atribuida por esta u otra Ley.

---

<sup>2</sup> Desde su entrada en vigor la LOPJ ha sido reformada en muchas ocasiones, pero hay dos reformas de especial importancia para entender la evolución de los criterios de atribución de la competencia de jurisdicción en pleitos de responsabilidad civil extracontractual. Se trata de las reformas del artículo 9.4 LOPJ llevadas a cabo por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio y la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. La primera incluyó a los particulares codemandados en el precepto que atribuye la competencia al orden jurisdiccional contencioso-administrativo. A partir de su entrada en vigor, las demandas dirigidas contra la Administración y el particular que concurrió en la causación del daño debían presentarse ante los jueces de esa jurisdicción. La segunda hizo lo propio con las compañías aseguradoras de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Otra reforma, la llevada a cabo por la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, introdujo los juzgados de lo mercantil -que forman parte de la jurisdicción social- en la organización judicial de nuestro país.

2. Los Tribunales y Juzgados del orden civil conocerán, además de las materias que les son propias, de todas aquellas que no estén atribuidas a otro orden jurisdiccional. (...)

3. Los del orden jurisdiccional penal tendrán atribuido el conocimiento de las causas y juicios criminales, con excepción de los que correspondan a la jurisdicción militar.

4. Los del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Reales Decretos Legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción. También conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho.

Conocerán, asimismo, de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive. Si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, el demandante deducirá también frente a ellos su pretensión ante este orden jurisdiccional. Igualmente conocerán de las reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva. También será competente este orden jurisdiccional si las demandas de responsabilidad patrimonial se dirigen, además, contra las personas o entidades públicas o privadas indirectamente responsables de aquéllas.

5. Los del orden jurisdiccional social conocerán de las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del Derecho, tanto en conflictos individuales como colectivos, así como las reclamaciones en materia de Seguridad Social o contra el Estado cuando le atribuya responsabilidad la legislación laboral. (...)"

De acuerdo con lo previsto en el artículo 9 LOPJ, la jurisdicción civil cuenta con una amplia atribución competencial pues a ella corresponden las materias estrictamente civiles y todas aquellas que no estén expresamente atribuidas a ningún otro orden jurisdiccional. Se trata de la denominada 'vis atractiva' del orden jurisdiccional civil.

Desde el año 2003, sin embargo, la atribución de competencias a la jurisdicción civil no es unívoca. Los artículos 86 bis y 86 ter LOPJ introdujeron en el esquema judicial español los juzgados de lo mercantil que "conocerán de cuantas cuestiones se susciten en materia concursal, en los términos previstos en su Ley reguladora" (cfr. artículo 86ter LOPJ). Algunas de las competencias atribuidas a los juzgados de lo mercantil se refieren a pretensiones indemnizatorias de víctimas de daños patrimoniales. Así, "[l]as acciones tendentes a exigir responsabilidad civil a los administradores sociales, a los auditores o, en su caso, a los liquidadores, por los perjuicios causados al concursado durante el procedimiento y [l]as demandas en las que se ejerciten

acciones relativas a competencia desleal, propiedad industrial, propiedad intelectual y publicidad, así como todas aquellas cuestiones que dentro de este orden jurisdiccional se promuevan al amparo de la normativa reguladora de las sociedades mercantiles y cooperativas”, competencias que, respectivamente, reservan a los juzgados de lo mercantil el apartado 6 del artículo 86 ter.1 y el artículo 86 ter.2.a LOPJ. En esos casos, la demanda de responsabilidad civil deberá plantearse ante los juzgados mercantiles de cada demarcación.

El artículo 56.2 LOPJ atribuye a la Sala Primera, de lo Civil, del Tribunal Supremo una competencia muy particular: la de juzgar las demandas de responsabilidad civil contra determinadas autoridades. En virtud de esa competencia la Sala lo Civil es competente para conocer: “De las demandas de responsabilidad civil por hechos realizados en el ejercicio de su cargo, dirigidas contra el Presidente del Gobierno, Presidentes del Congreso y del Senado, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, Presidente del Tribunal Constitucional, miembros del Gobierno, Diputados y Senadores, Vocales del Consejo General del Poder Judicial, Magistrados del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, Presidentes de la Audiencia Nacional y de cualquiera de sus Salas y de los Tribunales Superiores de Justicia, Fiscal General del Estado, Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, Presidente y Consejeros del Tribunal de Cuentas, Presidente y Consejeros del Consejo de Estado, Defensor del Pueblo y Presidente y Consejeros de una Comunidad Autónoma, cuando así lo determine su Estatuto de Autonomía.”

El resto de órdenes jurisdiccionales carecen de una atribución genérica de competencias. El artículo 9 LOPJ les atribuye el conocimiento de los asuntos que deberán ser resueltos de acuerdo con normativas sectoriales. A cada una de ellas (penal, administrativa y social) asigna la LOPJ un orden jurisdiccional específico. La LOPJ limita, así, la competencia de los órganos judiciales de cada uno de los órdenes jurisdiccionales: cada uno de ellos puede conocer sólo asuntos que les venga atribuidos por las leyes por cuyo cumplimiento deben velar. De allí que, como prevé el último párrafo del artículo 9 LOPJ, la falta de jurisdicción deba apreciarse de oficio:

“6. La jurisdicción es improrrogable. Los órganos judiciales apreciarán de oficio la falta de jurisdicción y resolverán sobre la misma con audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal. En todo caso, esta resolución será fundada y se efectuará indicando siempre el orden jurisdiccional que se estime competente”

Puede suceder, sin embargo, que órganos judiciales de diferentes órdenes jurisdiccionales se disputen la competencia sobre un mismo asunto. Cuando eso suceda, el juez que considere que no tiene competencia puede declinar el conocimiento del asunto o, si considera que la competencia le corresponde a él en detrimento de quien juzga el caso, requerirle para que deje de hacerlo (cfr. artículo 45 LOPJ). Es posible, sin embargo, que no exista acuerdo: que más de un órgano judicial se considere competente o que ninguno quiera asumir el conocimiento del asunto. En ese caso, la cuestión será resuelta por una Sala Especial de Conflictos de Competencia, que habrá de decidir la jurisdicción competente en el caso en el que se plantea. Así lo prevé el artículo 42 LOPJ:

“Los conflictos de competencia que puedan producirse entre Juzgados o Tribunales de distinto orden jurisdiccional, integrados en el Poder Judicial, se resolverán por una Sala especial del Tribunal Supremo, presidida por el Presidente y compuesta por dos Magistrados, uno por cada orden jurisdiccional en conflicto, que serán designados anualmente por la Sala de Gobierno. Actuará como Secretario de esta Sala especial el de Gobierno del Tribunal Supremo.”

Los Autos de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo sólo son de aplicación a la cuestión que resuelven. No sientan doctrina en ninguna de las Salas del Tribunal ni pueden ser considerados como jurisprudencia a los efectos del artículo 1.6 Cc.

Sólo la jurisdicción penal es inmune a las posibles reclamaciones sobre competencia procedentes de otros órdenes jurisdiccionales. Si el orden penal considera que es competente para conocer de un asunto, el resto de jueces y tribunales de otros órdenes jurisdiccionales deben acatar la resolución del juez penal que conozca del asunto, tal y como dispone el artículo 44 LOPJ:

“El orden jurisdiccional penal es siempre preferente. Ningún Juez o Tribunal podrá plantear conflicto de competencia a los órganos de dicho orden jurisdiccional”

La preferencia de la jurisdicción penal para el conocimiento de asuntos que puedan ser constitutivos de delito o falta se traduce en el efecto preclusivo que la acción penal tiene sobre procesos seguidos ante otros órdenes jurisdiccionales por los mismos hechos. Así lo prevé el artículo 114 LECrim:

“Promovido juicio criminal en averiguación de delito o falta, no podrá seguirse pleito sobre el mismo hecho; suspendiéndose, si le hubiese, en el estado en que se hallare, hasta que recaiga sentencia firme en la causa criminal.”

#### **Unidad de la jurisdicción y especialización de jueces y tribunales**

El panorama descrito es el resultado de una opción legal por la especialización de jueces y tribunales. El modelo que es propio de Europa continental entiende que los jueces y tribunales impartirán mejor justicia si conocen siempre de asuntos relacionados con un mismo sector de actividad y en los que se discute la aplicación o interpretación de unas mismas normas. Así se entiende la afirmación del transcrito artículo 9.1 LOPJ: “[l]os Juzgados y Tribunales ejercerán su jurisdicción exclusivamente en aquellos casos en que les venga atribuida por esta u otra Ley”. En defecto de atribución legal expresa, un juez o tribunal de un determinado orden jurisdiccional no puede afirmar su competencia para enjuiciar un asunto. Como se verá en las páginas siguientes, la arquitectura judicial se traduce, en ocasiones, en un perjuicio para el justiciable, pues ni todos los posible asuntos que se plantean han sido previstos por el legislador encargado de atribuirlos a uno u otro orden jurisdiccional, ni los asuntos para los que se reclama justicia se refieren exclusivamente a uno de los criterios empleados para distribuir la competencia entre órdenes jurisdiccionales.



Los conflictos entre órdenes jurisdiccionales son frecuentes, y más frecuentes las dudas de abogados y procuradores sobre el orden ante el que plantear una determinada reclamación. La situación afecta directamente a la tutela judicial efectiva, elevada al rango de derecho fundamental por el artículo 24 CE, y pone en tela de juicio el principio de unidad jurisdiccional proclamado por el artículo 117.5 CE y reconocido por el artículo 3 LOPJ, conforme al cual “[l]a jurisdicción es única y se ejerce por los Juzgados y Tribunales previstos en esta Ley (...)”.

### *3. Un mismo supuesto de hecho*

En el ordenamiento jurídico español, quien sufre un daño en su persona o en sus bienes tiene derecho a una reparación en todos los casos en que el daño sea imputable a un tercero. En nuestro Derecho, el principio general es que el perjudicado o sus causahabientes, si la víctima del daño no sobrevivió al desastre, tienen una pretensión resarcitoria que pueden ejercitar ante los jueces de la jurisdicción civil.

Como los daños pueden causarse por personas o entidades de derecho público o privado que pueden actuar de muchas formas (dolosa o negligente) y pueden afectar a cualquier tipo de bienes (materiales o personales), es intuitivo que en un ordenamiento jurídico como el español, que cuenta con varios órdenes jurisdiccionales, más de uno pueda declararse competente para resolver una demanda de reparación de daños.

La división de asuntos entre los órdenes jurisdiccionales potencialmente competentes responde, en lo fundamental, a dos criterios:

- a) Uno, objetivo, que atiende a la calificación jurídica del daño.
- b) Otro, subjetivo, en función del régimen jurídico aplicable al responsable del daño.

El primer criterio permite distinguir los casos que son competencia de la jurisdicción penal de aquéllos que pueden ser resueltos por el resto de jurisdicciones. El segundo criterio distribuye competencias entre las jurisdicciones civil, contencioso-administrativa y social. Por tanto:

1. En todos los casos, si la acción o la omisión que causó el daño está tipificada como delito o falta por el Código Penal, será competente, en principio, la jurisdicción penal.

El artículo 23 LOPJ atribuye al orden jurisdiccional penal el conocimiento de las causas por delitos o faltas cometidos por españoles o por extranjeros en territorio nacional.

2. Si el causante de un daño es un particular ajeno al ejercicio de cualquier potestad pública, el civil será el orden jurisdiccional competente.

En el orden civil, los Juzgados y Tribunales españoles son competentes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.3 LOPJ: "(...) en materia de obligaciones contractuales, cuando éstas hayan nacido o deban cumplirse en España; en materia de obligaciones extracontractuales, cuando el hecho del que deriven haya ocurrido en territorio español o el autor del daño y la víctima tengan su residencia habitual común en España. (...)".

3. Si el causante del daño es un funcionario o un agente al servicio de una Administración pública y el daño es consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, el orden jurisdiccional competente será el contencioso-administrativo.

Conforme a lo previsto en el artículo 24 LOPJ: "En el orden contencioso-administrativo será competente, en todo caso, la jurisdicción española cuando la pretensión que se deduzca se refiera a disposiciones de carácter general o a actos de las Administraciones Públicas españolas. Asimismo conocerá de las que se deduzcan en relación con actos de los poderes públicos españoles, de acuerdo con lo que dispongan las leyes."

4. Si el daño es consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, la jurisdicción competente será la social.

El artículo 25 LOPJ reserva al orden jurisdiccional social la competencia:

"1º En materia de derechos y obligaciones derivados de contrato de trabajo, cuando los servicios se hayan prestado en España o el contrato se haya celebrado en territorio español; cuando el demandando tenga su domicilio en territorio español o una agencia, sucursal, delegación o cualquier otra representación en España; cuando el trabajador y el empresario tengan nacionalidad española, cualquiera que sea el lugar de prestación de los servicios, o de celebración del contrato; y además, en el caso de contrato de embarque, si el contrato fue precedido de oferta recibida en España por trabajador español. (...)

3º En materia de pretensiones de Seguridad Social frente a entidades españolas o que tengan domicilio, agencia, delegación o cualquier otra representación en España."

Ambos criterios, el de la calificación jurídica del daño y el del régimen jurídico que gobierna la relación en cuyo desarrollo se produce el daño, son extremadamente formales. El mismo supuesto de hecho es enjuiciado por cuatro jurisdicciones potencialmente competentes que lo enjuiciarán conforme a cuatro leyes procesales diferentes y, como se ha visto, con estándares de responsabilidad diferentes. En todos los casos, sin embargo, la pretensión de la víctima es la misma: obtener una compensación del daño que ha sufrido. La diversidad de regímenes legales y de jurisdicciones competentes tiene un efecto negativo obvio en el derecho español de daños: la falta de uniformidad en las decisiones sobre compensación de daños. Los mismos tipos de daños patrimoniales o no patrimoniales son enjuiciados de forma diversa por cada uno de los órdenes jurisdiccionales con base en normas legales que prevén consecuencias diferentes para el supuesto de causación de daños.

En el derecho español de daños la distribución de competencias entre órdenes jurisdiccionales atiende a los posibles responsables, no a las víctimas de sus accidentes. El criterio es si éste o aquél candidato a responder por un accidente es funcionario, empresario o particular para, en función del régimen jurídico que le resulta aplicable, asociar un estándar diferente de responsabilidad que será aplicado por un orden jurisdiccional específico. En ningún momento se atiende a la pretensión de la víctima. El criterio relevante es la infracción de ciertos deberes específicos por parte de un determinado agente; algo que deberá enjuiciar un juez especializado en la aplicación de las normas presuntamente infringidas. Las diferencias sólo desaparecen cuando el daño es consecuencia de un delito o falta pero no por la naturaleza de la pretensión indemnizatoria ejercida por la víctima del daño, sino por la presunta naturaleza criminal de los comportamientos que, además, causaron daños a terceros. El derecho español de daños es un derecho de causantes, no de víctimas, al menos en lo que a la distribución de competencias entre órdenes jurisdiccionales se refiere.

Con todo, la principal crítica que debe dirigirse al sistema diseñado por el legislador español no es sólo que convivan criterios diferentes para el enjuiciamiento de casos idénticos, sino que tales criterios, con frecuencia, se solapan.

El solapamiento de órdenes jurisdiccionales potencialmente competentes es el problema práctico más grave del vigente derecho español de daños.

#### ***4. Responsabilidad civil derivada de delito o falta***

Si el daño se ha causado de forma dolosa o intencional y ha afectado a la integridad corporal de la víctima es inimaginable que el comportamiento del agente no esté tipificado como delito o falta en el Código Penal. Los daños corporales más graves cuentan con la protección de la jurisdicción penal. En estos casos, y por razones de economía procesal, el juez de esa jurisdicción –que decidirá la responsabilidad criminal del delincuente– también se encarga de condenar al responsable civil a reparar los perjuicios patrimoniales causados por la comisión del delito o falta y, según lo requieran las circunstancias del caso, adoptará medidas restitutorias adicionales o de otro tipo, que no son estrictamente resarcitorias.

#### **Normas civiles en el Código penal**

En la historia española de la codificación, la penal precedió a la civil. La unificación en un mismo código de las normas penales planteó menos problemas políticos que la aprobación de un único código civil. La redacción de los preceptos sobre el matrimonio y la forma de coordinar un único código civil con las leyes civiles territoriales y los derechos históricos en materia civil retrasaron la aprobación de un Código civil que no fue promulgado hasta 1889.

Como la codificación penal precedió a la civil, el legislador penal reguló las normas civiles sobre reparación de daños causados por delitos o faltas. Cuando, finalmente, se aprobó el Código civil, se respetó la existencia de normas de reparación de daños en el Código Penal. Por ese motivo, el

artículo 1092 Cc. prevé que *[l]as obligaciones civiles que nazcan de los delitos o faltas se regirán por las disposiciones del Código Penal.*

Las normas del Código Penal que regulan la responsabilidad civil derivada de delito o falta son, sin embargo, normas de naturaleza civil sometidas, por tanto, a los principios civiles en materia de interpretación, carga de la prueba y prescripción. No es de aplicación a estas normas el principio constitucional de retroactividad de la norma sancionadora más favorable para el reo ni la presunción de inocencia. Así, entre otras, las SSTS, 2ª, 11.1.1997 (RJ. 1128), 31.1.1997 (RJ. 398), 20.2.1997 (RJ. 1564), 4.3.1997 (RJ. 1826) y 24.10.1997 (RJ. 7290).

Por tanto, nada impide que el juez penal que haya de aplicarlas las integre con los preceptos que el Código civil y otras leyes civiles especiales dedican a la responsabilidad civil extracontractual. De igual modo, nada impide que un juez civil aplique las normas de responsabilidad civil contenidas en el Código penal, pues se trata, al fin y al cabo, de normas civiles. Sin embargo, la especialización de jueces y tribunales, a la que ya se ha hecho referencia, provoca de hecho cierta impermeabilidad entre cuerpos legales, de forma que es extraño que un juez penal acuda al Código civil para resolver la responsabilidad civil derivada de delito o que uno civil haga lo propio con las normas contenidas en los artículo 109 y siguientes del Código penal.

El artículo 109 CP anuda la obligación de reparar los daños causados a la comisión de un delito o falta:

- “1. La ejecución de un hecho descrito por la ley como delito o falta obliga a reparar, en los términos previstos en las leyes, los daños y perjuicios por él causados.
2. El perjudicado podrá optar, en todo caso, por exigir la responsabilidad civil ante la Jurisdicción Civil.”

En el mismo sentido, el artículo 100 LECrim, cuando dispone que:

“De todo delito o falta nace acción penal para el castigo del culpable, y puede nacer también acción civil para la restitución de la cosa, la reparación del daño y la indemnización de perjuicios causados por el hecho punible.”

Ello es así, salvo que el perjudicado se reserve el ejercicio de su pretensión civil para demandar al causante del daño, una vez finalizado el proceso penal, ante la jurisdicción civil. El ordenamiento jurídico, sin embargo, presume que la acción civil derivada de delito o falta sigue siempre a la penal y que, salvo indicación en contra del perjudicado, el juez del orden penal deberá resolver ambas cuestiones: la responsabilidad penal del delincuente y la civil por los daños causados por el delito o falta. Así lo prevé el artículo 112 LECrim:

“Ejercitada sólo la acción penal, se entenderá utilizada también la civil, a no ser que el dañado o perjudicado la renunciase o la reservase expresamente para ejercitarla después de terminado el juicio criminal, si a ello hubiere lugar.”

## ***5. Conflictos de competencia entre órdenes jurisdiccionales en pleitos de responsabilidad civil extracontractual***

Si el hecho dañoso no está tipificado como delito o falta en el Código Penal, el criterio que utiliza el ordenamiento jurídico para decidir qué jurisdicción es competente no es objetivo sino subjetivo. En ausencia de delito o falta, ya no importa la calificación jurídica del daño causado sino quién sea el responsable del perjuicio. Se atiende ahora al régimen jurídico del causante del daño y la decisión sobre la jurisdicción competente depende, en lo fundamental, de si la actividad en cuyo desarrollo se ha producido un daño está sometida a reglas de derecho público o de derecho privado.

El criterio subjetivo de atribución de competencia entre órdenes jurisdiccionales es el que plantea más problemas en la práctica. Con frecuencia, son varios los sujetos que causan un daño y, en ocasiones, cada uno de los responsables está sometido a un régimen jurídico diferente. La coincidencia de regímenes subjetivos diversos se traduce, en la práctica, en problemas de atribución de la competencia jurisdiccional para conocer la pretensión indemnizatoria de la víctima. Así sucede cuando la víctima en lugar de reclamar la reparación del daño a la Administración pública titular del servicio público que lo causó, se dirige contra la compañía aseguradora de la Administración o contra el personal contratado para la prestación del servicio público.

En otro grupo de casos, el criterio subjetivo de definición de la competencia de cada orden jurisdiccional provoca confusión cuando un mismo responsable puede ser enjuiciado por más de un orden jurisdiccional. Así sucede cuando, por ejemplo, el funcionario que causa daños comete, además, un delito. La coincidencia de criterios de atribución de competencia es señaladamente relevante en la práctica en el caso de reclamaciones contra la Seguridad Social, que es una Administración pública que califica e indemniza las consecuencias de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional.

### **5.1. Conflictos de competencia entre los órdenes civil y contencioso-administrativo de la jurisdicción**

Cuando el causante del daño sea un funcionario o un agente al servicio de una Administración pública y el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, el orden jurisdiccional competente será el contencioso-administrativo.

Sin embargo, la víctima de un daño causado por un servicio público no puede demandar directamente a la Administración pública ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Con carácter previo, la víctima de tal daño deberá reclamar a la Administración pública su responsabilidad conforme a un procedimiento administrativo específico regulado en el Real Decreto 429/1993, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de

responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. El procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial finalizará con una resolución –un acto administrativo– que denegará o reconocerá el derecho de la víctima a una indemnización y, en su caso, la cuantía que deba percibir.

Una vez agotada la vía administrativa, la víctima del daño puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para, conforme a las previsiones de la LJCA, demandar a la Administración pública titular del servicio público que causó daños.

Tradicionalmente, se ha entendido que la jurisdicción contencioso-administrativa es una jurisdicción revisora de actos administrativos y que, por tanto, la tutela de derechos individuales quedaba más allá de las funciones que debían atribuirse a sus jueces y tribunales. La función de la jurisdicción contencioso-administrativa era, se ha entendido por generaciones de juristas, evaluar la legalidad del acto administrativo impugnado y, en su caso, sanar sus deficiencias, formales o materiales. Tal concepción tenía dos consecuencias prácticas. La primera es que la única demandada en tales procesos podía ser la Administración pública, pues es la única posible productora de actos administrativos. La segunda es que los particulares que acudían a la jurisdicción contencioso-administrativa debían conformarse con sentencias que reconocieran su derecho a un nuevo procedimiento administrativo que debía discurrir por los parámetros establecidos en la sentencia.

Las reformas llevadas a cabo por la LRJPAC y la LJCA han matizado la consideración de la jurisdicción contencioso-administrativa como un mero orden jurisdiccional revisor de actos administrativos y han asimilado la función de sus jueces y tribunales a la propia de sus homólogos en otras jurisdicciones. El proceso contencioso-administrativo ya no es únicamente una revisión de lo ya decidido por un órgano administrativo, sino que, como en todo proceso judicial, confluyen las posturas encontradas de Administración y administrado bajo el arbitrio de un juez o tribunal que aplicará la ley y dictará una sentencia que obligará al condenado a aquietarse o a llevar a cabo una determinada actividad.

El cambio de concepción ha resuelto uno de los problemas más graves que planteaba la atribución competencial a la jurisdicción contencioso-administrativa de todas las demandas de reparación de daños contra la Administración pública. Históricamente habían planteado problemas las reclamaciones que la víctima del daño dirigía simultáneamente contra una Administración pública y un particular. Tal era el caso, señaladamente, de muchas demandas de responsabilidad por daños causados por servicios sanitarios defectuosos en las que la víctima del daño demandaba al hospital público y a los facultativos que la atendieron. Cuando eso sucedía, ni el procedimiento administrativo preveía la presencia del particular demandado ni el procedimiento judicial posterior contemplaba la posibilidad de que la jurisdicción contencioso-administrativa enjuiciara a particulares. Existía, y así ha sido en el derecho español de daños durante décadas, un conflicto de competencia entre los órdenes civil y contencioso-administrativo de la jurisdicción, pues ambos disponían de competencias en los casos en que se demandaba a una Administración y a uno o varios sujetos particulares. La jurisdicción

contencioso-administrativa era competente para conocer de las reclamaciones contra las Administraciones públicas y la civil lo era para determinar la responsabilidad de los particulares. Ante la falta de una atribución clara de competencia a un orden jurisdiccional, el civil asumió tradicionalmente el conocimiento de este tipo de asuntos, amparado en la *vis atractiva* que le reconoce el artículo 9.2 LOPJ. Era la forma de evitar que quien fue víctima de un daño, lo fuera también de los defectos de diseño del sistema judicial.<sup>3</sup>

Tres reformas legales solucionaron el problema de los particulares demandados con una Administración pública. La primera fue llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la LRJPAC, y que añadió a la Ley una Disposición Adicional Duodécima conforme a la cual:

“La responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicos, así como de las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud y de los centros sanitarios concertados con ellas, por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria, y las correspondientes reclamaciones, seguirán la tramitación administrativa prevista en esta Ley, correspondiendo su revisión jurisdiccional al orden contencioso-administrativo en todo caso.”

La previsión normativa reservó a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de todas las demandas contra centros sanitarios públicos y privados concertados. Todas las reclamaciones por daños causados en centros asistenciales del sistema público de salud quedaban sometidas al procedimiento administrativo previo de responsabilidad patrimonial y a la posterior competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

La segunda reforma vino de a mano de la vigente LJCA que, aprobada en 1998, incluyó en su artículo 2.e la previsión conforme a la cual corresponde a los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de:

“La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social.”

Quedaba clara, así, la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para resolver las demandas de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

---

<sup>3</sup> La opción de los jueces y tribunales civiles era lógica. El particular no podía comparecer como demandado ante los órganos de jurisdicción contencioso-administrativa; e iniciar un proceso civil contra el particular demandado, paralelo al instado por los mismos hechos contra una Administración pública en la jurisdicción contencioso-administrativa podía dar lugar a resoluciones contradictorias. Ante el desconcierto provocado por la insuficiencia de criterios legales, la jurisdicción civil, amparada en su competencia residual, conocía este tipo de asuntos. De allí que, en las últimas décadas, los jueces y tribunales del orden jurisdiccional civil hayan dictado en nuestro país tantas condenas de reparación de daños con cargo a Administraciones públicas, sobre todo a las sanitarias.

La tercera reforma, acaso la de mayor calado, fue la llevada a cabo por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, que reformó determinados preceptos de la LOPJ, entre ellos el 9.4, ya referido. Tras la reforma, el precepto prevé que los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo:

“Conocerán, asimismo, de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive. Si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, el demandante deducirá también frente a ellos su pretensión ante este orden jurisdiccional. Igualmente conocerán de las reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva.”

De este modo, el legislador ha blindado la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para enjuiciar todas las demandas de reparación de daños contra una Administración pública. El objetivo perseguido durante estos años ha sido claro. El legislador español quiere que toda reclamación contra una Administración pública se ventile, en primer lugar, en un procedimiento administrativo previo que, en su caso, será revisado por la jurisdicción contencioso-administrativa. Las reformas legales han acabado con los conflictos de competencia entre los órdenes civil y contencioso-administrativo: éste será competente siempre que se demande a una Administración pública, aunque concurren otros sujetos, incluso privados.

#### **De la responsabilidad civil a la responsabilidad patrimonial de la Administración pública**

Las reformas legales llevadas a cabo desde el año 1999 han atribuido a la jurisdicción contencioso-administrativa muchos de los asuntos tradicionalmente conocidos por la civil. De hecho, la mayoría de accidentes en los que los jueces y tribunales del orden civil han decidido sobre el derecho de sus víctimas a cobrar una indemnización corresponden ahora al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

La doctrina y la legislación administrativistas prefieren el término ‘responsabilidad patrimonial’ para referirse a la responsabilidad por daños causados por una Administración pública. Se trata, así, de evitar el calificativo ‘civil’ a una responsabilidad que es decidida en un procedimiento administrativo revisable ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Desde el punto de vista analítico, sin embargo, ‘responsabilidad civil extracontractual’ y ‘responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas’ son categorías equivalentes. La etimología delata una vez más la preferencia del vigente derecho español de daños por los causantes de daños. Tanto en el ámbito civil como en el administrativo el problema a resolver es idéntico: la pretensión indemnizatoria de la víctima de un daño.

El protagonismo del derecho administrativo en el vigente derecho español de daños es un reflejo de la presencia del sector público, considerado en sentido amplio, en la economía española. Así, y en relación con el sector sanitario, uno de los candidatos natos a reclamaciones por daños, en el año 2008 el sistema público de salud gestionaba en España, directa o indirectamente, 800



hospitales con una capacidad total de 160.292 camas (datos obtenidos de: [www.msc.es/ciudadanos/prestaciones/centrossanitariosSNS/hospitales/inforestadistica/home.htm](http://www.msc.es/ciudadanos/prestaciones/centrossanitariosSNS/hospitales/inforestadistica/home.htm)). Ninguna otra organización es capaz de generar un nivel de actividad semejante en el sector. Si todas las reclamaciones contra alguna de las actividades médicas desarrolladas en alguno de esos centros sanitarios han de ser finalmente conocidas por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, es normal que el derecho de daños vire hacia el derecho administrativo.

En las relaciones entre los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo ya no cabe hablar, por tanto, de conflictos de competencia, al menos en el sentido en el que la LOPJ emplea el término. Las normas vigentes determinan la competencia del orden contencioso-administrativo siempre que se demande a una Administración.

Sin embargo, la vida ha demostrado, una vez más, ser más compleja que el derecho y, a pesar de los esfuerzos del legislador, subsisten en el derecho español de daños tres tipos de reclamaciones que, aunque involucren la responsabilidad patrimonial de una Administración pública, no serán conocidas por los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. No se trata de conflictos de competencia, en el sentido técnico de la expresión, sino de supuestos que, a pesar de depender de la declaración de responsabilidad de una Administración pública, ni se resuelven con carácter previo en un procedimiento administrativo, ni son conocidos por los jueces y tribunales del orden contencioso-administrativo. En la medida en que esos asuntos sean resueltos por jueces que no pertenecen al orden jurisdiccional contencioso-administrativo puede existir un conflicto, material en esta ocasión, sobre la forma de enjuiciar la responsabilidad patrimonial de la Administración pública que, directa o indirectamente, puede ser condenada a reparar el daño.

#### **a) Responsabilidad civil derivada de delito o falta cometido por un funcionario o agente al servicio de la Administración**

Si el funcionario, en el desempeño de sus funciones, cometió un delito o una falta, la Administración pública asumirá, subsidiariamente, la responsabilidad civil derivada del hecho delictivo. Así lo dispone el artículo 121 CP:<sup>4</sup>

“El Estado, la Comunidad Autónoma, la provincia, la isla, el municipio y demás entes públicos, según los casos, responden subsidiariamente de los daños causados por los penalmente responsables de los delitos dolosos o culposos, cuando éstos sean autoridad, agentes y contratados de la misma o funcionarios siempre que la lesión sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieren confiados (...).”

---

<sup>4</sup> Aunque el precepto sólo se refiere a los “delitos dolosos o culposos”, la misma responsabilidad debe imponerse a los daños derivados de hechos tipificados como faltas. Así lo declaró la Sala Segunda del Tribunal Supremo a los pocos años de la entrada en vigor del vigente artículo 121 CP en las SSTS, 2ª, 11.1.1997 (RJ 1128) y 24.10.1997 (RJ 7290).

Como la responsabilidad deriva de la comisión de un hecho delictivo, la jurisdicción competente será, siempre y con carácter preferente, la penal, salvo que la víctima se reserve el ejercicio de acciones ante la jurisdicción civil, tal y como prevé el ya referido artículo 109.2 CP. Caben, por tanto, dos posibilidades:

1. Si no hay reserva de acciones civiles, la jurisdicción penal condenará al funcionario delincuente y, si éste es insolvente, obligará a la Administración a cargar con las consecuencias patrimoniales del delito cometido por su subordinado.<sup>5</sup> El juez penal adoptará las medidas, compensatorias y de otro tipo (como, por ejemplo, suplir la inactividad de la Administración o declarar la nulidad de un acto administrativo), necesarias para eliminar las consecuencias dañosas del delito. Todas ellas decididas al margen de procedimiento administrativo previo de responsabilidad patrimonial. Los recursos que eventualmente plantee la Administración pública afectada contra ese tipo de medidas serán resueltos, a su vez, por jueces y tribunales del orden jurisdiccional penal.
2. La víctima puede reservarse el ejercicio de las acciones civiles para, una vez finalizado el proceso penal, demandar la responsabilidad civil derivada del delito o falta cometido por el funcionario condenado. En ese caso, la jurisdicción que deberá resolver la demanda de la víctima es la civil, no la contencioso-administrativa, pues el CP no prevé una reserva de acciones civiles derivadas de delito o falta en beneficio de los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. La reserva, cuando la ejercite la víctima del delito, se referirá en todo caso a la jurisdicción civil, aunque, como se verá a continuación, la víctima sume en su demanda a la Administración en la que el funcionario condenado prestaba sus servicios.

En efecto, nada impide que la víctima del delito, al entablar la acción civil posterior al proceso penal, demande también a la Administración. De hecho, no es impensable que así lo haga. Así, por ejemplo, en los casos en que el funcionario que delinquiró era un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o un funcionario de prisiones que causaron daños al cometer un delito con claro abuso de su autoridad.

Cuando la víctima ejercite su acción civil también contra la Administración pública, un juez civil decidirá, en el mismo proceso, la responsabilidad del funcionario derivada del delito o falta cometido y la responsabilidad civil de la Administración para la que trabajaba. En ese caso, a diferencia de lo que sucede con el juez penal, que en su caso declararía la responsabilidad civil del funcionario y la subsidiaria de la Administración, el juez civil no tiene por qué limitarse a la solución dada por el artículo 121 CP. Puede, en efecto, declarar la responsabilidad civil directa de la Administración por los daños causados por las personas

---

<sup>5</sup> La regla del artículo 121 CP es una excepción al régimen general de responsabilidad directa de la Administración pública por los daños causados por sus funcionarios. La excepción no parece razonable: cuando el hecho dañoso es delictivo y, por tanto, más grave, la responsabilidad de la Administración ya no es directa sino subsidiaria.

que de ella dependen, y hacerlo al margen del procedimiento administrativo previo y en un proceso judicial civil y sólo recurrible ante los tribunales de esa jurisdicción.

### **b) Acción directa contra la compañía aseguradora de la Administración pública**

La Administración pública puede contratar un seguro de responsabilidad civil que cubra las eventuales responsabilidades a las que habrá de hacer frente. En ese caso, sucedido el accidente, la víctima del accidente puede demandar a la Administración y a su aseguradora y elevar así las probabilidades de que una u otra le paguen la indemnización por el daño sufrido.

Este tipo de demandas, conjuntas contra Administración y aseguradora, han planteado tradicionalmente serios problemas de atribución de competencia de jurisdicción. Hasta el año 2003, el artículo 9.4 LOPJ se limitaba a prever que la víctima del daño debía presentar su reclamación ante los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo también en los casos en que se demandara conjuntamente a una Administración y a los particulares que hubieran concurrido a la causación del perjuicio. La previsión no contenía a las compañías aseguradoras de la Administración que, aunque eran particulares, no habían concurrido a la causación del perjuicio: se habían limitado a asegurar los daños causados.

En los casos en que la víctima del daño demandaba conjuntamente a la Administración titular del servicio y a la compañía aseguradora de la responsabilidad se planteaba entonces un problema de competencia entre jurisdicciones. Conforme a la legislación vigente hasta el año 2003, la Administración no podía ser condenada por la jurisdicción civil y la aseguradora no podía ser demandada ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ante la duda acerca del orden jurisdiccional competente, la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo declaró que el conocimiento de las demandas conjuntas contra Administración y aseguradora correspondía a los jueces y tribunales civiles, en virtud de la competencia residual que les reconoce el artículo 9.2 LOPJ. Así, entre otros, en el Auto 27.12.2001 (RJ. 2002/4086), por los daños que la víctima sufrió al resbalar en el vestíbulo de la estación de ferrocarriles de Barcelona-Sants y en el Auto 21.10.2002, por los daños sufridos por un viajero en esa misma estación al apearse del tren.

#### **El régimen jurídico de RENFE**

En los Autos de 27.12.2001 y de 21.10.2002, la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo asumió que la Red Nacional de Ferrocarriles de España es una Administración pública, al menos a los efectos de atribución de competencia a los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. En ambos casos, afirma la Sala, de no haberse demandado también a la aseguradora de RENFE, la competencia para decidir sobre su responsabilidad civil debería corresponder a la jurisdicción contencioso-administrativa.

La conclusión a la que llega la Sala no viene amparada por la legislación que define el estatuto jurídico de RENFE. Conforme a lo dispuesto en el artículo 175 de la Ley 16/1987, de 30 de julio,

de Transportes Terrestres, RENFE es una entidad de derecho público que actúa en régimen de empresa mercantil con sometimiento al ordenamiento jurídico privado y su estatuto, aprobado por el Real Decreto 121/1994, de 28 de enero, la califica de una Entidad de derecho público que, actuando en régimen de empresa mercantil, ajusta su actividad al ordenamiento jurídico privado (artículo 1.1). Se trata, por tanto, de una de las entidades que reguló la Ley 6/1997, de 14 de abril, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, cuyo artículo 53.2 prevé que “[l]as Entidades Públicas empresariales se registrarán por el derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados por las mismas en esta ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria.”

Es decir, se aplica a RENFE el derecho privado, salvo en determinadas cuestiones entre las que el legislador no incluyó la responsabilidad por los daños causados a los viajeros. En contra de lo que afirmó la Sala de Conflictos, la responsabilidad por los daños que pueda causar RENFE no debería quedar sometida al derecho administrativo y la competencia del orden contencioso-administrativo.<sup>6</sup>

El problema se solucionó, en parte, con la reforma de la LOPJ y de la LJCA llevada a cabo por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. La reforma añadió la última frase del vigente artículo 9.4 LOPJ que, desde entonces, prevé que los jueces y tribunales del orden contencioso-administrativo, “[i]gualmente conocerán de las reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva.”

La misma reforma legal añadió una nueva letra c al artículo 21.1 LJCA que, desde entonces, prevé la legitimación pasiva de la compañía aseguradora de la Administración en todos los casos en que se demande a su asegurada. Conforme al precepto referido, se considerará en todo caso parte demandada a:

“Las aseguradoras de las Administraciones públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la Administración a quien aseguren.”

---

<sup>6</sup> Sin embargo, la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo parece convencida de lo contrario. Con argumentos muy similares a los empleados en los autos sobre RENFE, el Auto 6.11.2001 (JUR 2002\2485) afirmó que la competencia para enjuiciar una reclamación de daños y perjuicios contra la entidad ‘Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya’ correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa. La víctima del daño sufrió daños, el 15 de julio de 1995, al tropezar en un desagüe destapado del aparcamiento de la estación de Sant Boi de Llobregat. El proceso seguido por la víctima muestra bien el desafuero al que conduce la doctrina de la Sala de Conflictos sobre el tema. La víctima presentó su demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que se declaró incompetente e indicó a la víctima que debía dirigirse al orden civil. Presentada, de nuevo, la demanda ante la jurisdicción civil, la primera instancia se declaró incompetente, pues entendió que debían conocer el asunto los jueces de lo contencioso, a quienes, finalmente, la Sala de Conflictos atribuyó la competencia. Al final, el asunto volvía al mismo órgano judicial que 6 años antes se había declarado incompetente.

Sin embargo, ni la LOPJ ni la LJCA han previsto el caso de que la víctima del daño demande única y exclusivamente a la compañía aseguradora de la Administración pública. La redacción vigente del artículo 9.4 LOPJ se refiere a la demanda conjunta de Administración y aseguradora; y la del artículo 21 LOPJ a la demanda contra la Administración asegurada. Ninguno de los dos preceptos trata del supuesto en el que la víctima demanda exclusivamente a la aseguradora de la Administración pública que causó daños.

El supuesto no es de laboratorio, pues el artículo 76 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro (LCS), reconoce a las víctimas de accidentes una acción directa contra la compañía aseguradora de la responsabilidad civil:

“El perjudicado o sus herederos tendrán acción directa contra el asegurador para exigirle el cumplimiento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio del derecho del asegurador a repetir contra el asegurado, en el caso de que sea debido a conducta dolosa de éste, el daño o perjuicio causado a tercero. La acción directa es inmune a las excepciones que puedan corresponder al asegurador contra el asegurado. El asegurador puede, no obstante, oponer la culpa exclusiva del perjudicado y las excepciones personales que tenga contra éste. A los efectos del ejercicio de la acción directa, el asegurado estará obligado a manifestar al tercero perjudicado o a sus herederos la existencia del contrato de seguro y su contenido.”

Ocurrido el accidente que cubre la póliza de seguro contratada por la Administración titular de un servicio público, nada impide que la víctima del daño reclame directamente de la compañía aseguradora el pago de la cuantía asegurada. Dicho de otro modo, no existe impedimento legal alguno a la acción directa contra la compañía aseguradora de la Administración pública, aunque el ejercicio de la acción directa plantea en este caso problemas prácticos de difícil solución. El más relevante es el que deriva del reconocimiento de responsabilidad por parte de la compañía aseguradora.

#### **La Resolución de la Dirección General de Seguros de 26 de junio de 1996**

Los problemas que plantea el seguro de responsabilidad civil de las Administraciones públicas motivaron una resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones que desaconsejaba a las compañías la contratación de tales pólizas. La Resolución del Director de la directora General de 26 de junio de 1996 respondía a la consulta de una compañía sobre la posibilidad de contratar con una Administración pública un seguro de responsabilidad civil. La Dirección General destacó los problemas que planteaba para una compañía privada cubrir la responsabilidad patrimonial de una Administración pública. Entre ellos, los problemas de ejercicio de la acción directa para la víctima del accidente.

A pesar de las indicaciones en contra de la Dirección General, el seguro de responsabilidad civil de las Administraciones públicas es frecuente en el actual derecho español de daños. Es paradójico. Tras las reformas de la LOPJ, de la LRJPAC y de la LJCA para blindar la competencia de los jueces y tribunales del orden contencioso-administrativo y la aplicación del derecho

administrativo en todos los casos en que se demanda la responsabilidad de una Administración pública, resulta que, al final, es la propia Administración la que acude al mercado privado de seguros para cubrir la contingencia de su responsabilidad civil.

Tal y como prevé el artículo 76 LCS, la compañía tiene obligación de pagar a la víctima del daño la cantidad cubierta por el seguro de responsabilidad civil siempre, claro está, que la responsabilidad de su asegurado resulte evidente. Puede suceder que la aseguradora oponga a la víctima que, por ejemplo, parte el daño se debió a su propio actuar, descuidado o negligente. En ese caso, las discrepancias entre aseguradora y víctima del daño deberán ser resueltas por un juez.

El juez competente para resolver la controversia será el civil, que habrá de decidir sobre la obligación de pago de la compañía aseguradora de la Administración al margen de un procedimiento administrativo previo que declare si efectivamente hubo responsabilidad patrimonial. No cabe otra solución en los casos en que la víctima ejercite exclusivamente la acción directa contra la compañía aseguradora de la Administración pública. A esa conclusión llegaron los Autos 28.6.2004 (RJ 2005/4641) y 28.6.2004 (JUR 2004\135730), por las demandas dirigidas, respectivamente, contra la entidad pública 'Canal de Isabel II' y su aseguradora, por los daños causados por unas obras de reforma, y contra la aseguradora del Ayuntamiento de Romancos (Guadalajara), por los daños que sufrió la víctima al caer desde el tendido en el que asistía a un espectáculo taurino. En el caso que provocó el segundo de los Autos de 28.6.2004, la víctima del daño ejerció únicamente la acción directa contra la compañía aseguradora de la Administración. La compañía opuso a la demanda la incompetencia de la jurisdicción civil, pues era preceptivo que, con carácter previo, la Administración que había contratado la póliza declarase la existencia de la responsabilidad asegurada. La Sala de Conflictos, sin embargo, reconoció la competencia del orden jurisdiccional civil:

“Viene diciendo esta Sala, en doctrina uniforme, que, cuando se demanda a una Compañía de Seguros junto a una Administración Pública [y con más razón todavía si sólo se demanda a la primera], no por haber concurrido aquella a la producción del daño, sino como contratante de una póliza de seguro, y en ejercicio de la acción atribuida al perjudicado o sus herederos por el artículo 76 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, [como ocurre en el caso], corresponde el conocimiento de la reclamación dineraria al orden jurisdiccional civil, y no al Contencioso-Administrativo. Es por lo tanto aplicable el artículo 9.2, y no el 9.4 de la LOPJ; y si bien es cierto que la LO 19/2003, de 23 de diciembre, añadió al artículo 9.4 de la LOPJ el inciso «igualmente conocerán [los Juzgados y Tribunales del orden Contencioso-Administrativo] de las reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva», esta previsión normativa no es aplicable al supuesto de que se trata porque la misma no estaba vigente al tiempo de plantearse la reclamación -julio de 2002- y además -en el caso- no se demanda a ninguna Administración sino únicamente a Compañías aseguradoras.” (F. D. 2º).

La doctrina ya ha sido incorporada a una decisión de la Sala Primera, de lo Civil, del Tribunal Supremo. En la STS, 1ª, 30.5.2007 (RJ 4973), la Sala resolvió el recurso de casación contra las sentencias de las instancias, desestimatorias de la demanda por incompetencia de la jurisdicción civil para enjuiciar la acción directa contra la compañía aseguradora del servicio vasco de la salud. Los demandantes eran los causahabientes de una paciente que, ingresada por unos dolores intestinales, falleció a consecuencia de una negligente asistencia sanitaria. La Sala Primera, en una decisión ejemplar, afirmó su competencia para condenar a la aseguradora de la Administración en los casos en que la víctima del daño ha decidido ejercitar, única y exclusivamente, la acción directa que le reconoce el artículo 76 LCS. De otro modo, afirma la Sala, exigir que la víctima del daño demande a la compañía y a la Administración asegurada, supone convertir en indirecta la “acción directa” que la LCS reconoce a la víctima del accidente.

### **c) Responsabilidad civil de los concesionarios de servicios públicos**

Con frecuencia, los servicios públicos son prestados en régimen de concesión. Cuando así ocurre, un particular asume la gestión y prestación del servicio de acuerdo con las exigencias de la Administración titular del servicio. El régimen de concesión es una excepción de nota al régimen de responsabilidad objetiva por daños causados por servicios públicos y a la sumisión de tales actividades al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

El régimen legal general de los servicios públicos prestados en régimen de concesión está previsto en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP). La Ley se aplica a los contratos de obras, de concesión de obras públicas, de gestión de servicios públicos, de suministro, de servicios y de colaboración entre el sector público y el privado. Los contratos pueden tener carácter administrativo, si son celebrados por una Administración pública y su contenido está vinculado a su giro o tráfico específico (artículo 19 LCSP); o carácter civil, si son celebrados por entes, organismos o entidades que no tienen la consideración de Administración pública o por una de éstas pero sin conexión con su giro o tráfico específico (artículo 20 LCSP). Los primeros quedan sometidos a la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo y los segundos a la del orden civil.

Sin embargo, puede suceder que los daños causados a tercero con ocasión de la ejecución de un contrato administrativo sean finalmente enjuiciados por la jurisdicción civil. Así sucederá en el supuesto previsto en el artículo 198 LCSP, conforme al cual:

“1. Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

2. Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las Leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

3. Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.

4. La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto.”

A su vez, el artículo 229 LCSP incluye, entre las obligaciones del concesionario la de:

“e) Indemnizar los daños que se ocasionen a terceros por causa de la ejecución de las obras o de su explotación, cuando le sean imputables de acuerdo con el artículo 198.”

De este modo, la víctima de un servicio público prestado en régimen de concesión debe requerir a la Administración titular del servicio para que le comunique si el daño es imputable al concesionario y, en ese caso, demandarle ante la jurisdicción civil. El sistema previsto por la LCSP no prevé, sin embargo qué sucederá en los casos en que, planteada la oportuna reclamación contra el concesionario ante el orden civil, se evidencie durante el proceso que el daño fue debido a vicios del proyecto elaborado por la Administración o a instrucciones impuestas por ella al concesionario.

## **5.2. Conflicto de competencia entre los órdenes civil y social de la jurisdicción por la responsabilidad civil derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional**

La legislación laboral incluye varias disposiciones que prevén la responsabilidad civil del empresario que incumple las previsiones reglamentarias sobre prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. La misma legislación laboral dispone que esta responsabilidad es compatible con la que se decida en el procedimiento laboral que se siga contra el empresario.

Así, el artículo 42 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, conforme al cual:

“El incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho comportamiento.”

El artículo 123.3 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, dispone, tras regular el recargo de prestaciones económicas con cargo al empresario que incumplió medidas de prevención, que:



“La responsabilidad que regula este artículo es independiente y compatible con las de todo orden, incluso penal, que pueden derivarse de la infracción.”

De forma más precisa el párrafo primero del artículo 127.3 del mismo Texto Refundido:

“Cuando la prestación haya tenido como origen supuestos de hecho que impliquen responsabilidad criminal o civil de alguna persona, incluido el empresario, la prestación será hecha efectiva, cumplidas las demás condiciones, por la entidad gestora, servicio común o Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, en su caso, sin perjuicio de aquellas responsabilidades. En estos casos, el trabajador o sus derechohabientes podrán exigir las indemnizaciones procedentes de los presuntos responsables criminal o civilmente. (...)”

La compatibilidad de responsabilidades a que se refiere la legislación laboral plantea dos problemas:

- a) En primer lugar, decidir si la legislación laboral permite acumular las compensaciones que correspondan por aplicación del régimen de la Seguridad Social (prestaciones de la Seguridad Social, mejoras voluntarias y recargos de prestaciones) a la indemnización por el daño eventualmente decidida por un juez civil o penal -en caso de responsabilidad civil derivada de delito o falta.
- b) En segundo lugar, se plantea la duda de si la responsabilidad civil por los daños causados puede ser decidida por el juez social o hay que acudir a un nuevo proceso ante la jurisdicción civil.

La primera cuestión tiene poco que ver con los problemas de atribución de competencia entre órdenes jurisdiccionales. El problema que plantea es el de la compatibilidad de la indemnización civil con otras compensaciones -públicas o privadas- a las que la víctima del daño pueda tener derecho.

La segunda se refiere a uno de los conflictos de competencia entre órdenes jurisdiccionales más graves del derecho español de daños. Ocurrido el accidente de trabajo o diagnosticada la enfermedad profesional los órdenes civil y social han defendido su propia competencia para enjuiciar la responsabilidad civil a que tenía derecho el trabajador afectado.

Para los jueces y tribunales del orden jurisdiccional social la reclamación del trabajador es típicamente laboral, pues se plantaba en *la rama social del Derecho*, tal y como prevé el artículo 9.5 LOPJ. Además, el accidente o la enfermedad se producen en el desempeño de las funciones previstas en el contrato de trabajo entre víctima y empresario. Entendida como una pretensión nacida del contrato de trabajo, la competencia del orden social viene, así, confirmada por la previsión del artículo 2.ª LPL, que reserva a los jueces de esa jurisdicción el conocimiento de las cuestiones litigiosas que se promuevan:

“Entre empresarios y trabajadores como consecuencia del contrato de trabajo (...).”

Sin embargo, los jueces del orden civil han entendido tradicionalmente que la causación de un daño queda fuera de la órbita de lo pactado por trabajador y empresario en el contrato de trabajo, pues la integridad física del trabajador no puede incorporarse al contrato de prestación laboral de servicios como si de algo disponible para las partes se tratara. Por tanto, la pretensión de la víctima no es una de cumplimiento contractual, sino otra de responsabilidad extracontractual que, por tanto, corresponde al orden jurisdiccional civil.<sup>7</sup>

#### **Más de un millón de accidentes de trabajo**

La siniestralidad laboral es uno de los problemas sociales más graves de nuestro país y una de las cuestiones más frecuentes en las salas de los jueces y tribunales de todas las jurisdicciones. En el año 2007, último año del que se dispone de información completa, sucedieron en España 1.022.067 accidentes de trabajo que causaron un total de 924.981 víctimas con daños de diversa consideración: lesiones leves (915.574), lesiones graves (8.581) y muerte (826). ([www.mtin.es/estadisticas/anuario2007/ate/index.htm](http://www.mtin.es/estadisticas/anuario2007/ate/index.htm)) Si tenemos en cuenta que todos estos accidentes se han causado durante las jornadas laborales de los 243 días anuales de trabajo que fija como mínimo el calendario laboral, resulta que en el año 2007, la media diaria de lesiones graves causadas por accidente de trabajo fue de 35,3; y la de trabajadores fallecidos de 3,39. Es decir, que casi 40 trabajadores sufrieron lesiones graves o fallecieron en su puesto de trabajo diariamente en España durante el año 2007. Ante un problema de esta magnitud es injustificable que las víctimas de los daños se pierdan en el laberinto de los criterios de competencia entre órdenes jurisdiccionales potencialmente competentes.

La Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo siempre ha dado la razón a los jueces y tribunales de la jurisdicción social. Así lo ha hecho, entre otros, en tres célebres Autos, de 23.12.1993 (RJ 10131), de 4.4.1994 (RJ 3196) y de 10.6.1996 (RJ 9676), en que repite la misma doctrina:

“(...) la competencia corresponde a la jurisdicción social, pues el cumplimiento de los deberes legales impuestos por la legislación sobre seguridad e higiene en el trabajo se integran en el contenido de la relación laboral, cuyo conocimiento es materia propia de la jurisdicción social.” (Auto 10.6.1996, F. D. 2º)

<sup>7</sup> Aunque hay excepciones señaladas. En ocasiones, la Sala Primera ha considerado la responsabilidad civil derivada de accidente de trabajo como una pretensión estrictamente laboral sometida, por tanto, al orden jurisdiccional social. Así, la STS, 1ª, 24.12.1997 (RJ 8905), que afirmó la competencia de la jurisdicción social para decidir la reclamación del trabajador que sufrió lesiones al explotar un extintor abandonado en el local en el que trabajaba; la STS, 1ª, 26.12.1997 (RJ 9663), por lesiones del trabajador que no se explican en la sentencia; la STS, 1ª, 10.2.1998 (RJ 979), que estimó la incompetencia de jurisdicción civil para decidir la responsabilidad del empresario por las lesiones que sufrió una trabajadora a la que se encargó la limpieza de un sinfín; la STS, 1ª, 20.3.1998 (RJ 1708), por la muerte de un trabajador de la construcción. Por último, la STS, 1ª, 11.2.2000 (RJ 673), declinó la competencia de la jurisdicción civil para determinar la indemnización por las lesiones sufridas por el trabajador de una mina.

Doctrina que fue seguida por los Autos de la Sala Especial de Conflictos de Competencia de 21.12.2000 (RJ 2002/2105), por las lesiones sufridas por un trabajador de la construcción al que cayó encima el tablón de un andamio, y por el Auto 23.10.2001 (RJ 2003/1184), en el caso seguido por el fallecimiento de un trabajador atropellado por una grúa. En ambos casos, la Sala acordó la competencia de la jurisdicción social. En igual sentido, el Auto 28.2.2007 (RJ 8689). En ese caso, el juez civil ante el que se presentó la demanda de reparación de daños por la muerte de un trabajador que cayó desde la segunda planta de la construcción en que trabajaba, fue requerido por otro de lo social para inhibirse del asunto. El juez civil instó el oportuno conflicto de competencia. La Sala Especial de Conflictos recordó su doctrina al respecto, conforme a la cual el incumplimiento de las medidas de prevención lo era, a su vez, del contrato de trabajo, por lo que la competencia para el juicio de la responsabilidad del empresario correspondía a los jueces de lo social:

“Esta obligación, impuesta *ex lege*, debe implicar que la no observancia de las normas garantizadoras de la seguridad en el trabajo, por el empleador, constituye un incumplimiento del contrato de trabajo, contrato que es el parámetro esencial para determinar y delimitar la competencia del orden jurisdiccional laboral, conforme prescriben los artículos 9.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 2 de la Ley de Procedimiento Laboral.” (F. D. 2º)

El Auto 28.2.2007 cuenta, sin embargo, con un voto particular del magistrado Xavier O’Callaghan, quien discrepa del parecer de la Sala y considera que la competencia corresponde al orden civil de la jurisdicción:

“Siguiendo esta reiterada jurisprudencia, en el presente caso la jurisdicción competente es clara y en aquélla se funda la demanda para mantenerla (fundamento de derecho primero) que ejercita una acción de responsabilidad extracontractual basada exclusivamente en los artículos 1902 y 1903 del Código civil y en jurisprudencia de la Sala 1ª que los desarrolla y aplica (fundamento de derecho sexto) con un criterio cada vez más objetivo y basado en la responsabilidad por riesgo, por lo que la empresa que provoca un riesgo que le reporta un beneficio, debe asumir la responsabilidad por el daño que causa a un trabajador.” (F. D. 2º del voto particular)

Una decisión reciente de la Sala Primera del Tribunal Supremo ha puesto fin al conflicto histórico entre los órdenes civil y social en materia de accidente de trabajo y enfermedad profesional. La STS, 1ª, 15.1.2008 (RJ 1394), como tantas otras en las últimas décadas, hubo de resolver un recurso de casación promovido con ocasión de la pretensión indemnizatoria de la víctima de un accidente de trabajo. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de decisiones que la han precedido, la STS, 1ª, 15.1.2008, hizo suyos los argumentos de la Sala Especial de Conflictos de Competencia y afirmó la competencia de la jurisdicción social para enjuiciar las demandas por accidente de trabajo o enfermedad profesional.

En el caso, la demanda fue presentada por la madre de un trabajador de la construcción que falleció en un accidente laboral el 10 de enero de 1995. La demandante reclamó en la jurisdicción civil el pago de una indemnización de 92.107,5 euros (15.325.400 ptas.) a la empresa para la que trabajaba su hijo, a la empresa que había subcontratado sus servicios, a la propietaria de la nave industrial que construían las dos anteriores, y al ingeniero técnico que elaboró el proyecto y dirigía las obras. El hijo de la demandante falleció al derrumbarse parte de la estructura metálica de la nave industrial. En el proceso se demostró el incumplimiento de medidas de seguridad.

La primera instancia apreció la falta de competencia de la jurisdicción civil y ordenó el traslado de las actuaciones al orden jurisdiccional social. Recurrída en apelación, la Audiencia admitió el recurso, anuló la sentencia de primera instancia, afirmó la competencia de la jurisdicción civil, estimó la demanda y condenó a los demandados a pagar solidariamente la indemnización reclamada. Dos de los condenados, la empresa para la que trabajaba la víctima y la propietaria de la instalación en que se produjo el accidente, recurrieron en casación. La STS, 1ª, 15.1.2008 puso fin al proceso y declaró la competencia de la jurisdicción social para enjuiciar las reclamaciones indemnizatorias por daños causados por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales:

“Esta Sala considera que en estos supuestos de reclamaciones civiles como consecuencia del incumplimiento de una relación laboral creada por un contrato de trabajo, para deslindar la competencia es decisivo determinar si el daño se imputa a un incumplimiento laboral o bien a una conducta ajena totalmente al contrato de trabajo. En el ilícito laboral el fundamento para imputar la responsabilidad se halla en la infracción de una norma reguladora de esta materia, ya sea estatal o colectiva. Para delimitar el incumplimiento laboral se debe estudiar, por tanto, si existe la infracción del deber de protección y la calificación de los hechos, en los que se requiere que el empresario actúe como tal. Por ello, para que sea competente la jurisdicción civil, el daño ha de deberse a normas distintas de aquellas que regulan el contenido de la relación laboral, puesto que, cuando exista un incumplimiento de dicha relación, deberá declararse la competencia de la jurisdicción social.” (F. D. 5º)

En definitiva, siempre que la reclamación del trabajador se fundamente en el incumplimiento de normas laborales la jurisdicción competente será la social. El accidente laboral o la enfermedad profesional ya no quedan ‘fuera de la órbita de lo pactado’, pues los deberes generales y específicos de seguridad e higiene en el trabajo forman parte de la relación laboral, su infracción pertenece a la rama social del Derecho y su conocimiento corresponde a los jueces y tribunales del orden jurisdiccional social.

La misma decisión de la Sala contiene, sin embargo, la excepción a la regla conforme a la cual la competencia para el enjuiciamiento de las demandas por responsabilidad civil derivada de accidente de trabajo corresponde a la jurisdicción social. Así lo reconoce la propia Sala:

“(…) aplicando la anterior doctrina debemos resolver en el sentido de que la competencia debería corresponder a la jurisdicción social. Sin embargo, el presente litigio presenta

unas características especiales, al haber sido demandados conjuntamente con las empresas contratista y subcontratista, otras personas que no tienen relación laboral con la víctima.” (F. D. 6º)

Se trata, como sigue la ponencia, del técnico responsable del proyecto y de la ejecución de la obra y de la empresa propietaria de la nave industrial en cuya construcción falleció el hijo de la actora.

De no haber sido demandados la propietaria de la obra y el técnico encargado de la obra, parece reconocer la Sala, el fallo de la casación tendría que haber sido estimar la excepción de incompetencia de la jurisdicción civil y remitir el asunto a la jurisdicción social. La presencia de los dos agentes referidos, sin embargo, es una especialidad que, a juicio de la Sala Primera, justifica su competencia. Así las cosas, resulta que el conflicto de competencia entre los órdenes civil y social no se ha solucionado del todo. Bastará que la demanda sume a agentes diferentes a aquellos para los que trabajaba la víctima del accidente para que la competencia del caso corresponda al orden civil de la jurisdicción.

### **5.3. Conflictos de competencia entre los órdenes social y contencioso-administrativo de la jurisdicción**

En el derecho español, la Seguridad Social garantiza a todos sus beneficiarios cobertura social y sanitaria. Ambas disponen de un régimen específico para los supuestos en que la causa de la prestación (económica o sanitaria) tiene su origen en un accidente de trabajo o en una enfermedad profesional.

La gestión del sistema de Seguridad Social corresponde a sus entidades gestoras, tal y como dispone el artículo 57 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (TRLGSS):

“1. La gestión y administración de la Seguridad Social se efectuará, bajo la dirección y tutela de los respectivos Departamentos ministeriales, con sujeción a principios de simplificación, racionalización, economía de costes, solidaridad financiera y unidad de caja, eficacia social y descentralización, por las siguientes entidades gestoras:

- a) El Instituto Nacional de la Seguridad Social, para la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social (...)
- b) El Instituto Nacional de la Salud, para la administración y gestión de servicios sanitarios.
- c) El Instituto Nacional de Servicios Sociales, para la gestión de las pensiones de invalidez y de jubilación, en sus modalidades no contributivas, así como de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

2. Las distintas entidades gestoras, a efectos de la debida homogeneización y racionalización de los servicios, coordinarán su actuación en orden a la utilización de instalaciones sanitarias, mediante los conciertos o colaboraciones que al efecto se determinen entre las mismas.”

Todas ellas, de acuerdo con el artículo 59.1 TRLGSS tienen naturaleza jurídica pública:

“Las entidades gestoras tienen la naturaleza de entidades de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que les están encomendados.”

En principio, las controversias que surjan entre cualquiera de las entidades gestoras y los beneficiarios del sistema de seguridad social serán resueltas por los jueces y tribunales de orden jurisdiccional social, a quienes el artículo 2.b LPL atribuye competencia:

“En materia de Seguridad Social, incluida la protección por desempleo.”

La previsión se complementa con la Disposición Adicional Sexta LRJPAC, conforme a la cual:

“1. La impugnación de los actos de la Seguridad Social y Desempleo, en los términos previstos en el artículo 2 del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril, así como su revisión de oficio, se regirán por lo dispuesto en dicha Ley.”

De todos modos, como las entidades gestoras son, al fin y al cabo, entidades públicas sujetas al derecho administrativo se plantea el problema de determinar si la pretensión dirigida contra uno de sus actos debe plantearse ante la jurisdicción social o ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La primera tiene atribuida la competencia general en materias propias de la Seguridad Social, pero la segunda dispone de la competencia genérica para conocer de las reclamaciones contra las Administraciones públicas. En derecho de daños, el conflicto entre ambos órdenes de la jurisdicción se ha planteado con ocasión de los daños causados por la asistencia sanitaria prestada en centros dependientes de la Seguridad Social y en las reclamaciones por prestaciones sociales derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional.

#### **a) Responsabilidad por daños causados en centros sanitarios del sistema nacional de salud**

Cuando el daño se ha causado por una deficiente asistencia sanitaria prestada en un centro sanitario perteneciente al Sistema Nacional de Salud se ha planteado tradicionalmente un conflicto de competencia entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo. Al orden social corresponde el conocimiento de las pretensiones contra la Seguridad Social. Al contencioso-administrativo, en general, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

Ocurrido el daño era frecuente que la víctima plantease su reclamación ante la jurisdicción social, más rápida y barata, y que la Administración sanitaria opusiera la competencia del orden contencioso-administrativo para resolver el litigio. La Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo resolvió los numerosos conflictos planteados a favor de la jurisdicción contencioso-administrativa. La responsabilidad patrimonial de la Seguridad Social por los daños

causados por una deficiente asistencia sanitaria no es una especialidad respecto del régimen general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y su conocimiento corresponde, por tanto, a los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Así, tuvo ocasión de declararlo la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo en los Autos -muchos- que dictó sobre la cuestión durante el año 1999. En los Autos 18.6.1999 (RJ 6963), 22.6.1999 (RJ 5874), 22.10.1999 (RJ 2001/1782), 22.10.1999 (RJ 2001/1783), 22.10.1999 (RJ 2001/1787), 25.3.1999 (RJ 3680) y 23.12.1999 (RJ 2001/1790). Doctrina que fue reiterada en el Auto 14.6.2001 (RJ 9122).

La Sala también declaró la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en casos en los que se reclamaban de un centro sanitario dependiente de la Seguridad Social los daños causados por un alta médica indebida, en el Auto 22.10.1999 (RJ 2001/1786), y por la imposibilidad de elegir médico y centro sanitario en el Auto 22.10.1999 (RJ 2001/2403).

La cuestión quedó zanjada con la reforma de la LRJPAC llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que, como ya se ha visto, añadió a la Ley una Disposición Adicional Duodécima del siguiente tenor:

“La responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicos, así como de las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud y de los centros sanitarios concertados con ellas, por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria, y las correspondientes reclamaciones, seguirán la tramitación administrativa prevista en esta Ley, correspondiendo su revisión jurisdiccional al orden contencioso-administrativo en todo caso.”

La Ley fue más allá de lo que la Sala de Conflictos de Competencia había dicho hasta el momento, pues aplicaba el mismo régimen a los centros privados concertados, siempre que el daño se causase en la asistencia sanitaria objeto del concierto celebrado entre la Seguridad Social y el centro sanitario. El Auto de la Sala Especial de Conflictos de Competencia de 11.7.2000 (RJ. 2001/1794), declaró que la jurisdicción competente para enjuiciar la responsabilidad civil por daños causados en un centro sanitario concertado -el Hospital Sant Joan de Déu, de Barcelona, dependiente del Institut Català de la Salut, en concreto- correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa:

“El presente conflicto positivo de competencia se ha producido entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo. La controversia de fondo sobre la que versan los procesos seguidos ante esos dos órdenes jurisdiccionales se refiere a una reclamación de cantidad, en concepto de indemnización por responsabilidad patrimonial, que, como ya se ha expresado en los antecedentes, intenta derivarse de una asistencia sanitaria recibida, en el ámbito de protección de la Seguridad Social, a partir de octubre de 1997. Y, una vez más, el conflicto ha de resolverse en favor del orden contencioso-

administrativo, siguiendo la que ya es doctrina muy reiterada de esta Sala, y de la que son muestra más reciente los Autos de 22 de octubre y 18 de diciembre de 1999.” (F. D. 1º)

Quedaba sin resolver, sin embargo, un aspecto importante de la posible responsabilidad de la Seguridad Social por deficiencias en la asistencia sanitaria de los centros que de ella dependían. Se trataba de la competencia de jurisdicción para enjuiciar las reclamaciones contra las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El artículo 68.1 TRLGSS las define en los siguientes términos:

“Se considerarán mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social las asociaciones debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que con tal denominación se constituyan, sin ánimo de lucro y con sujeción a las normas reglamentarias que se establezcan, por empresarios que asuman al efecto una responsabilidad mancomunada y con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que le sean legalmente atribuidas.”

La definición legal deja abiertas las puertas de todos los órdenes jurisdiccionales potencialmente competentes. Las mutuas son entidades privadas, dependientes de la Seguridad Social a la que asisten en la prestación de un servicio público. El problema fue resuelto por la STS, 4ª, 29.10.2001 (RJ 10023), dictada por el pleno de la Sala Cuarta en un recurso de casación para la unificación de la doctrina. Un trabajador de la construcción fue atendido de urgencias en el centro de Asepeyo al que estaba adscrito su empresa tras sufrir una caída en la construcción en la que trabajaba. La primera asistencia fue insuficiente y el demandante hubo de ser operado en tres ocasiones de diversas lesiones en la columna vertebral. Al final le quedó como secuela una hernia discal severa y la declaración de incapacidad permanente absoluta. Tanto el juzgado de lo social ante el que se planteó la demanda contra Asepeyo como el Tribunal Superior de Justicia de Galicia se declararon incompetentes para conocer de la demanda. La Sala Cuarta confirmó la decisión de las instancias:

“A la vista de lo expuesto en los apartados anteriores, debe concluirse que las instituciones y centros sanitarios de las Mutuas comentadas, en los que éstas llevan a cabo las prestaciones de asistencia sanitaria de la Seguridad Social que les corresponde asumir, tienen la condición de entidades del Sistema Nacional de la Salud, y en consecuencia la exigencia de responsabilidad «por los daños y perjuicios causados por o con ocasión» de tal asistencia sanitaria se ha de regir por lo que ordena la Disposición Adicional duodécima de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, redactada conforme a la Ley 4/1999, de 13 de enero; lo que implica que la cuestión que se suscita en este litigio tiene que ser conocida y resuelta por los Tribunales del Orden Jurisdiccional contencioso-administrativo, tal como acertadamente ha decidido la sentencia recurrida.” (F. D. 3º)

El Auto de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de 24.10.2005 (JUR 2008\266763) falló en el mismo sentido. Se reconoció la competencia de la jurisdicción



contencioso-administrativa para enjuiciar la demanda de responsabilidad civil contra Fremap por los daños causados por una deficiente asistencia sanitaria.

### **b) Consecuencias administrativas del accidente de trabajo o enfermedad profesional**

Además de las responsabilidades civiles a las que eventualmente tenga derecho la víctima de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, la legislación laboral le reconoce ciertas prestaciones:

- a) El sistema de Seguridad Social prevé el pago de prestaciones periódicas cuya cuantía depende de lo cotizado por el trabajador durante su vida laboral (artículos 103 a 112 bis TRLGSS). El pago se hace con cargo a la Seguridad Social, salvo que se demuestre que el empresario incumplió los deberes de cotización por sus empleados, en cuyo caso le serán a él imputadas as cantidades debidas.
- b) Si se demuestra que el accidente se debió al incumplimiento de medidas de prevención de riesgos laborales, el artículo 123 TRLGSS prevé incrementar las prestaciones con un recargo (del 30 al 50%) al que deberá hacer frente el empresario:

“1. Todas las prestaciones económicas que tengan su causa en accidente de trabajo o enfermedad profesional se aumentarán, según la gravedad de la falta, de un 30 a un 50 por 100, cuando la lesión se produzca por máquinas, artefactos o en instalaciones, centros o lugares de trabajo que carezcan de los dispositivos de precaución reglamentarios, los tengan inutilizados o en malas condiciones, o cuando no se hayan observado las medidas generales o particulares de seguridad e higiene en el trabajo, o las elementales de salubridad o las de adecuación personal a cada trabajo, habida cuenta de sus características y de la edad, sexo y demás condiciones del trabajador.

2. La responsabilidad del pago del recargo establecido en el apartado anterior recaerá directamente sobre el empresario infractor y no podrá ser objeto de seguro alguno, siendo nulo de pleno derecho cualquier pacto o contrato que se realice para cubrirla, compensarla o transmitirla.

3. La responsabilidad que regula este artículo es independiente y compatible con las de todo orden, incluso penal, que puedan derivarse de la infracción.”

- c) Por último, es posible que el contrato de trabajo o el convenio colectivo prevean ‘mejoras voluntarias’ de las prestaciones a las que el trabajador tiene derecho con cargo a la Seguridad Social.

La concesión de cada una de las compensaciones señaladas está sujeta a un reconocimiento administrativo por parte de la Seguridad Social. En caso de discrepancia con lo decidido en la resolución administrativa de marras se plantea, de nuevo, el problema de la jurisdicción que habrá de conocer del asunto. Se trata de una resolución administrativa sobre una cuestión de

Seguridad Social, por lo que tanto el orden social como el contencioso-administrativo son potencialmente competentes.

La Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo ha decidido, hasta el momento, a favor de la competencia del orden social. Lo ha hecho, además, tanto para las impugnaciones de trabajadores como para las presentadas por empresarios.

El Auto 20.12.2000 (RJ 2002/311) atribuyó a la jurisdicción social la reclamación del empresario que impugnaba el porcentaje del recargo de prestaciones decidido por la Seguridad Social. Se trata, afirmó la Sala, de un litigio en materia de Seguridad Social. En igual sentido, el Auto 17.12.2001 (JUR 2002/90048), aunque en este caso era el trabajador, beneficiario de una prestación por invalidez, quien solicitaba la revisión del expediente administrativo. La Sala afirmó que:

“La prestación de invalidez -cualquiera que sea el órgano encargado de su gestión y los problemas que se planteen sobre su reconocimiento- es una prestación de la seguridad social, cuyo conocimiento el artículo 2.b) de la Ley de Procedimiento Laboral, atribuye al orden jurisdiccional social. Competencia del orden social, igualmente declarada por el artículo 9.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que no puede ser desnaturalizada por el hecho de que, en la fase previa a la judicial, su reconocimiento, denegación, suspensión o modificación venga atribuida a un ente administrativo, cuyas resoluciones o acuerdos, aunque naturalmente tengan carácter administrativo, no desvirtúan la naturaleza eminentemente social de la prestación por invalidez permanente.” (F. D. 2º)

6. *Tabla de sentencias citadas*

<i>Tribunal, Sala y Fecha</i>	<i>Ar.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>	<i>Partes</i>
STS, 1ª, 15.1.2008	RJ 1394	Dª. Encarnación Roca Trías	<i>Juana c. La Unión, San Elías, Jaime y Alvic, SA</i>
STS, 1ª, 30.5.2007	RJ 4973	D. Juan Antonio Xiol Ríos	<i>Carlos Ramón, Lorenzo, Antonio y Ángeles c. Compañías de Seguros Lagun Aro, SA</i>
STS, 4ª, 29.10.2001	RJ 10023	D. Luis Gil Sánchez	<i>José Luis c. Mútua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social Asepeyo</i>
STS, 1ª, 11.2.2000	RJ 673	D. Francisco Morales Morales	<i>Mario F. F. c. Empresa Nacional Hulleras del Norte (HUNOSA)</i>
STS, 1ª, 20.3.1998	RJ 1708	D. Luis Martínez-Calcerrada y Gómez	<i>Trinidad F.R. c. Granitos Soygar, S.L.</i>
STS, 1ª, 10.2.1998	RJ 979	D. Luis Martínez-Calcerrada y Gómez	<i>María Oliva B.C. c. Sociedad Anónima Alimentaria Aragonesa</i>
STS, 1ª, 26.12.1997	RJ 9663	D. Francisco Morales Morales	<i>Sergio P.R. c. Big Drum Ibérica, S.A.</i>
STS, 1ª, 24.12.1997	RJ 8905	D. Antonio Gullón Ballesteros	<i>José B. F. c. Pavimentos Asfálticos Mora de Ebro, S.A.</i>
STS, 2ª, 24.10.1997	RJ 7290	D. Gregorio García Ancos	<i>Abraham C. K. c. Miguel Antonio G.V. y Estado</i>
STS, 2ª, 11.1.1997	RJ 1128	D. José Luis manzanares Samaniego	<i>Vicente R.R. c. Benjamín L.G. y Benito R.N. y Estado</i>
STS, 2ª, 4.3.1997	RJ 1826	D. Ramón Montero Fernández-Cid	<i>Rosa S.M. y otros c. Montaña D.A., Jefe de Caja y ONCE</i>
STS, 2ª, 20.2.1997	RJ 1564	D. Carlos Granados Pérez	<i>Manuel F. Ch. c. Miguel L.M. y Estado</i>
STS, 2ª, 31.1.1997	RJ 398	D. Luis Román Puerta Luis	<i>Anónimo c. Miguel Ángel C.S. y Estado</i>
STS, 2ª, 11.1.1997	RJ 1128	D. José Luis Manzanares Samaniego	<i>Vicente R.R. c. Benjamín L.G. y Benito R.N. y Estado</i>