

InDret

Jurisdicción competente en pleitos de responsabilidad civil extracontractual

Carlos Gómez Ligüerre

Barcelona, abril de 2001

www.InDret.com

Sumari

- Cuatro jurisdicciones competentes
- Cuatro ordenamientos jurídicos
- La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa
 1. Jurisdicción contencioso-administrativa v. jurisdicción civil
 - a) La responsabilidad civil derivada de delito o falta cometido por un funcionario público
 - b) La condena a la entidad aseguradora de un servicio público
 - c) La responsabilidad de los concesionarios de servicios públicos
 2. Jurisdicción contencioso-administrativa v. jurisdicción social
- La competencia de la jurisdicción social
- Conclusiones

- ***Cuatro jurisdicciones competentes***

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.

Mas, 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 varias jurisdicciones, más de una 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) la calificación jurídica del daño y b) el régimen jurídico al que se somete la actividad del sujeto causante de daños. El primer criterio permite distinguir los casos que son competencia de la jurisdicción penal (que, según el artículo 44 LOPJ, es siempre preferente) de aquéllos que pueden ser resueltos por el resto de jurisdicciones. El segundo criterio distribuye competencias entre las jurisdicciones civil, contencioso-administrativa y social.

En general, el término jurisdicción designa todos aquellos criterios que, combinados, permiten al demandante averiguar ante qué Juez o Tribunal debe presentar su reclamación y acertar con el "Juez ordinario predeterminado por la Ley" que el artículo 24.2 de la Constitución dice garantizar a todo justiciable. De los criterios empleados por las leyes procesales para conocer la jurisdicción competente, nos interesa aquí el que la distribuye por razón del objeto o de la materia. Estas normas sirven para determinar si de un cierto asunto deben conocer los jueces civiles u otro orden jurisdiccional (ANDRÉS DE LA OLIVA, 1993, pág. 121 y ss.).

a) 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 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.

El artículo 109 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal (en adelante, CP) anuda la obligación de reparar los daños causados a la comisión de un delito o falta: "[l]a 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". Parecidamente, véase el artículo 100 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, en adelante LECrim.) cuando prevé que "[d]e 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.

Artículos 112 LECrim.: "[e]jercitada 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" y 114 LECrim.: "[p]romovido 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".

b) 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, ya no es objetivo sino subjetivo. En ausencia de delito o falta, ya no importa el tipo de 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.

b.1) Si el causante del daño es un particular, ajeno al ejercicio de cualquier potestad pública, se aplica el principio general (y residual) de la competencia de la **jurisdicción civil**.

La competencia de la jurisdicción civil para resolver las reclamaciones por responsabilidad civil extracontractual está reconocida en el artículo 22.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, reformada por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio (en adelante, LOPJ). Según este artículo, la jurisdicción civil es competente, "(...) en materia de obligaciones extracontractuales cuando el hecho del que deriven haya ocurrido en territorio español o el autor y la víctima tengan su residencia habitual común en España".

b.2) Si el causante del daño es un funcionario o agente al servicio de la Administración pública y el daño es consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, la competente es la **jurisdicción contencioso-administrativa**.

Así lo dispone el artículo 9.4 LOPJ que, con fórmula amplia, reserva a los jueces y tribunales de lo contencioso "(...) 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 ese orden jurisdiccional". El artículo 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa repite este principio cuando dispone que "[e]l orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con: (...) e) La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser aquéllas demandadas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social".

b.3) Si el daño lo ha sufrido un trabajador en el desempeño de sus quehaceres laborales y la demanda se dirige contra el empresario que lo emplea o el sistema público de Seguridad Social, la competencia corresponde a la **jurisdicción social**. Los jueces de lo social, por razones de economía procesal, junto a la

responsabilidad del empresario por el incumplimiento de medidas de prevención y seguridad en el trabajo, decidirán la indemnización a que tiene derecho el trabajador que ha sufrido un daño.

El artículo 25.1 LOPJ reconoce a esa jurisdicción la competencia "[e]n materia de derechos y obligaciones derivadas de contrato de trabajo, cuando los servicios se hayan prestado en España o el contrato se haya celebrado en territorio español; cuando el demandado tenga su domicilio en territorio español o una agencia, delegación, sucursal 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 (...)". Además, el artículo 9.5 LOPJ dispone que los jueces y magistrados del orden social conocerán "(...) de las reclamaciones en materia de Seguridad Social o contra el Estado cuando le atribuya responsabilidad la legislación laboral". El artículo 1 de la Ley 2/1995, de 7 de abril, de Procedimiento Laboral (LPL) atribuye a la jurisdicción social "las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del Derecho" y el artículo 2 de esa Ley especifica que los jueces de lo social son competentes en los casos planteados "[e]n materia de contrato de trabajo" y "[e]n materia de Seguridad Social".

La jurisdicción civil aparece, de nuevo, al término de las operaciones para descubrir la jurisdicción competente. La legislación española prevé un criterio residual, de cierre del sistema, que concede a la jurisdicción civil el conocimiento de todos los asuntos que no puedan atribuirse a otro orden jurisdiccional.

El artículo 9.2 LOPJ atribuye a la jurisdicción civil "[a]demás de las materias que le son propias, todas aquellas que no estén atribuidas a otro orden jurisdiccional".

Hasta aquí los criterios legales de distribución de competencias entre órdenes jurisdiccionales. El derecho de daños español facilita la reclamación de la víctima al permitir que la reparación de los daños sufridos se resuelva junto a la condena de un delito o falta o la sanción por el incumplimiento de medidas de prevención y seguridad en el trabajo. Prevé, además, un régimen especial para los daños causados por las Administraciones públicas y un régimen general para los daños provocados por los particulares.

El régimen general, la competencia de la jurisdicción civil para los casos de daños causados por particulares y de daños que no son competencia de ningún otro orden jurisdiccional, no es tan general como nuestras leyes procesales anuncian. De hecho, la mayoría de los casos resueltos por la Sala Primera, de lo Civil, del Tribunal Supremo español en los últimos tres años podrían –o deberían– haber sido resueltos por las jurisdicciones contencioso-administrativa y social. El 22% de los recursos que llegaron a la Sala Primera lo eran por daños sufridos en accidentes de trabajo y el 21% por negligencias de personal sanitario dependiente de centros sanitarios públicos. La Sala Primera ha utilizado profusamente el argumento de la *vis atractiva* que le reconoce el artículo 9.2 LOPJ en defensa de su propia competencia. Para ello ha acudido a argumentos como los siguientes: a) interpretación restrictiva de lo que deba entenderse por funcionamiento de los servicios públicos o por contenido de la relación laboral; b) declaración de la propia competencia en aquellos casos en que junto a una Administración pública o un empresario, también resulta demandado un particular ajeno a la relación administrativa o laboral y c) apreciación de un argumento de equidad basado en el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE). En sede de recurso de casación e, incluso cuando las sentencias de las instancias han sido desestimatorias por falta de jurisdicción, la Sala de lo Civil entra en el fondo del asunto para evitar lo que denomina "un lamentable peregrinaje de jurisdicciones" (PANTALEÓN, 1990).

Son, por tanto, cuatro las posibles jurisdicciones competentes en función del tipo de daño causado o de quiénes sean su causante y víctima. La combinación de criterios objetivos (el tipo de daño) y subjetivos (el tipo de relación que unía a causante y víctima) sumados a las razones de economía procesal que aconsejan que, en determinados casos, las jurisdicciones penal y social atiendan a la pretensión indemnizatoria de la víctima, provoca uno de los problemas más graves del actual derecho español de daños.

Los criterios que distribuyen competencias en los casos de demandas de reparación de daños hacen algo más que dirigir a los demandantes hacia uno u otro orden jurisdiccional. En nuestro Derecho, la atribución de un caso a un orden jurisdiccional o a otro puede suponer la aplicación de regímenes jurídicos distintos, es decir, de reglas diferentes sobre la responsabilidad del causante y la cuantía de la indemnización que puede cobrar la víctima.

- ***Cuatro ordenamientos jurídicos***

En el derecho español de daños, la sumisión de un caso a uno u otro orden jurisdiccional supone la aplicación de un régimen jurídico específico de reparación de daños, diferente al que pueden aplicar otras jurisdicciones. La decisión sobre el foro competente supone también la del derecho aplicable. En nuestro derecho de daños no sólo hay cuatro posibles jurisdicciones competentes, sino que también hay cuatro posibles ordenamientos aplicables.

En efecto, la jurisdicción civil decidirá si procede o no indemnizar un daño con base en un principio general de responsabilidad por culpa (artículo 1902 Cc.) equivalente al de previsibilidad del daño, salvo que el daño se haya producido en el desarrollo de alguna de las actividades sometidas a un sistema de responsabilidad objetiva. La jurisdicción social también decidirá conforme a los criterios de la culpa del empresario por los daños sufridos por los trabajadores a su cargo, aunque aquí se aplicarán criterios de negligencias *per se* (la culpa equivaldrá al incumplimiento de las medidas legales y reglamentarias de prevención de accidentes y enfermedades profesionales). La jurisdicción contencioso-administrativa, sin embargo, acudirá a los principios de la denominada responsabilidad objetiva y directa de la Administración pública, que responderá por todos los daños causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (artículos 139 y ss. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -LRJPAC-). En todos los casos, si el hecho dañoso está tipificado como delito o falta la jurisdicción penal podrá decidir la responsabilidad del culpable o de los que responden civilmente por él conforme a los artículos 109 y ss. CP y aquí el criterio será, de nuevo, el de la responsabilidad por culpa.

Así, el problema no es de jurisdicción sino, sobre todo, de legislación. En nuestro derecho de daños, la titularidad administrativa de la actividad que causa un daño o la existencia de una relación laboral entre causante y víctima suponen la aplicación de un régimen jurídico diferente a daños que pueden ser idénticos y por los que se puede demandar idéntica reparación.

El resultado es conocido: un mismo tipo de accidente -tal o cual negligencia médica, este o aquel accidente escolar, etc.- será resuelto de acuerdo con reglas materiales

distintas, en jurisdicciones diferentes, cada una con arreglo a su propio procedimiento. Un daño idéntico a otro tiene así consecuencias jurídicas distintas, según se haya sufrido en un hospital, en una escuela pública o en una privada o haya sido causado por un autocar perteneciente a una empresa privada o a una compañía concesionaria de un servicio público de transporte urbano (*vid.* en InDret, [Un ojo de la cara \(I\)](#), [Coches y Accidentes \(I\)](#) y [Accidentes de trabajo y responsabilidad civil](#), donde se relatan casos cuya solución sorprende a quien no está familiarizado con la jurisprudencia española de derecho de daños).

Las cuatro jurisdicciones resuelven casos de responsabilidad por daños. El legislador ha intentado acabar con este estado de cosas y ha empezado por definir (y defender) la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa frente a la de las jurisdicciones civil y social; y, aunque con menos éxito, deslindar las competencias entre la jurisdicción social y la civil.

- ***La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa***

Las reformas de la LRJPAC y de la LJCA pretenden evitar que las cuatro jurisdicciones resuelvan demandas de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Para ello, extienden la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa a todos los casos en que resulte demandada una Administración pública, de forma exclusiva o en compañía de uno o varios particulares. Así, la competencia del orden jurisdiccional contencioso se ha ampliado a costa de la que tradicionalmente había correspondido a las jurisdicciones civil y social cuando, respectivamente, se demandaba a un particular junto a una Administración pública y cuando se demandaba al sistema de Seguridad Social por los daños derivados de una deficiente asistencia sanitaria.

1. Jurisdicción contencioso-administrativa v. jurisdicción civil

Quizá donde la diversidad de jurisdicciones está menos justificada es en el reparto de tareas entre los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo. El hecho de que un centro escolar o sanitario sea público o privado, por ejemplo, no parece suficiente para distinguir entre órdenes competentes y, además, aplicar un régimen jurídico diferente a los daños causados por una negligencia médica. Sin embargo, y pese a la falta de racionalidad de esta división, el legislador ha reforzado la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para resolver todos los casos en que se demanda a una Administración pública. La redacción vigente de los artículos 9.4 LOPJ y 2 LJCA no deja lugar a dudas: en ningún caso puede demandarse a una Administración pública ante las jurisdicciones civil y social.

Para disipar cualquier género de duda, la proclamación legal del principio de competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso-administrativa se reitera en el sector de actividad en que los conflictos entre las jurisdicciones civil, contenciosa y social han sido, tradicionalmente, más frecuentes, el de la responsabilidad de la Administración sanitaria por los daños causados por el personal a su servicio. Así, la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la LRJPAC dispone que "[l]a responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicas, 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 al orden jurisdiccional contencioso-administrativo en todo caso".

De todos modos, la Sala Primera del Tribunal Supremo español continúa resistiéndose a admitir que ha dejado de ser competente para condenar a la Administración sanitaria por los daños causados a los pacientes que acuden a los centros sanitarios públicos. Pese a la prohibición legal, la jurisdicción civil aplica el artículo 28.2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, para afirmar su competencia en los casos de daños sufridos por particulares en los que se demanda a la Administración sanitaria. Esta Ley prevé un sistema de responsabilidad objetiva por los daños derivados de servicios sanitarios y la Sala 1ª del Tribunal Supremo, que hasta la STS 1.7.1997 había rechazado su aplicación a los casos de responsabilidad médica, ha condenado desde entonces, y en varias ocasiones, a la Administración pública por los daños sufridos por los pacientes de centros sanitarios públicos (DE ÁNGEL, 1999, págs. 191 y ss. y R. BERCOVITZ, 1997): SSTS 28.12.1998 y 9.3.1999 (contagio del SIDA por transfusiones sanguíneas) y STS 24.9.1999 (nacimiento de un hijo no deseado por el defectuoso funcionamiento de un dispositivo anticonceptivo intrauterino implantado a la demandante por los servicios públicos de asistencia social).

Pese a los reiterados intentos legislativos por afirmar la competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso-administrativa siempre que el agente de daños demandado sea una Administración pública (incluso en los casos en que se demande también a particulares), hay supuestos en que esta competencia debe ceder a favor de la competencia de otras jurisdicciones. Así sucede cuando la responsabilidad civil deriva de un delito o falta cometido por un agente de la Administración, cuando la demanda se dirige contra la compañía que asegura los riesgos creados por una Administración pública y en los supuestos en los que el servicio público se presta en régimen de concesión.

a) La responsabilidad civil derivada de delito o falta cometido por un funcionario público

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:

"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 (...)".

Aunque el artículo 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 ha entendido la Sala Segunda del Tribunal Supremo desde las SSTs, 2ª, 11.2.1997, 24.10.1997 y 28.10.1997.

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.

Como la responsabilidad deriva de la comisión de un hecho delictivo, la jurisdicción competente es la penal, salvo que la víctima se reserve el ejercicio de acciones ante la jurisdicción civil (artículo 109 CP).

1. Si no hay reserva de acciones civiles, la jurisdicción penal condenará al funcionario delincente y, si éste es insolvente, obligará a la Administración a cargar con las consecuencias patrimoniales del delito cometido por su subordinado. El juez penal adoptará todas 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.

La indemnización decidida por el Juez penal no puede sumarse a la que se reconozca a la víctima en un procedimiento administrativo de reconocimiento de responsabilidad patrimonial. La existencia de un procedimiento de este tipo está prevista en el artículo 146.2 LRJPAC: “[l]a exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial”.

2. La víctima puede reservarse el ejercicio de las acciones civiles y, una vez finalizado el proceso penal, demandar al funcionario condenado la responsabilidad civil derivada del delito o falta cometido. La jurisdicción que resolverá la responsabilidad será la civil y lo hará conforme a las reglas generales de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (artículo 139 y ss. LRJPAC). Según estas normas la responsabilidad de la Administración demandada es directa por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

b) La condena a la entidad aseguradora de un servicio público

En los casos en que la Administración pública contrate un seguro que cubra los riesgos asociados a la prestación de determinados servicios públicos parece que nada impide que la víctima de un daño pueda demandar directamente a la entidad aseguradora. Así lo prevé, con carácter general, la legislación del seguro de responsabilidad civil en el artículo 76 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro:

“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 de repetir contra el asegurado, en el caso de que sea debido a conducta dolosa de éste, el daño o perjuicio causado a tercero. (...)”.

Toda controversia entre la víctima y la compañía aseguradora sobre la obligación de indemnizar el daño causado por la Administración será competencia de la jurisdicción civil. Los jueces civiles resolverán la responsabilidad de la Administración sin que existan ni un procedimiento administrativo previo ni la posibilidad de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

c) La responsabilidad de los concesionarios de servicios públicos

La responsabilidad de la Administración pública por los daños causados por los servicios públicos en régimen de concesión es una excepción de nota a la pretendida conexión entre la titularidad pública de una actividad y la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), se aplica a todos los contratos administrativos, también a los de gestión de servicios públicos. Es ley especial posterior y, por tanto, de aplicación preferente a otras regulaciones del régimen legal de los concesionarios, señaladamente a la prevista en los artículos 121 a 123 LEF. El artículo 97 LCAP prevé que:

- “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 vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro o en el de ejecución.*
- 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 por daños”.*

Los concesionarios, salvo en los casos en que el daño se deba a las instrucciones que han recibido de la Administración concedente o a vicios del proyecto diseñado por ella, responden conforme a las reglas del derecho privado y están sometidos a la competencia de la jurisdicción civil.

2. Jurisdicción contencioso-administrativa v. jurisdicción social

La jurisdicción social ha defendido tradicionalmente su competencia cuando el daño por el que la víctima demanda la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas se ha causado en un centro sanitario público o por un profesional dependiente del Sistema Nacional de Salud.

Los jueces y magistrados del orden social invocan la Disposición Adicional Sexta de la LRJPAC que somete a la jurisdicción social *“(…) la impugnación de los actos de Seguridad Social y desempleo”*.

De todos modos, el Insalud y el resto de entidades gestoras del servicio público sanitario, estatales y autonómicas, son Administraciones públicas y, por tanto, su régimen jurídico no es una excepción a lo dispuesto en los artículos 9.4 LOPJ y 2 LJCA, que afirman la competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso-administrativa. Unificado el sistema procesal de reclamaciones contra la Administración pública ha de considerarse desaparecida toda duda acerca de que la única jurisdicción competente para conocer de este tipo de demandas es la jurisdicción contencioso-administrativa.

Así lo ha afirmado la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo que, en todos los conflictos entre las jurisdicciones social y contencioso-administrativa en casos de daños causados a pacientes de centros sanitarios públicos, ha resuelto a favor del orden contencioso. Esta Sala ha tenido ocasión de recordar esta doctrina en tres Autos recientes: 22.10.1999, 18.12.1999 y 11.7.2000

- **La competencia de la jurisdicción social**

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 decida el orden social.

Así, el artículo 42 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales dispone que “[e]l 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 LGSS (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio) dispone que “[l]a responsabilidad que regula este artículo (responsabilidad social por el incumplimiento de medidas de prevención) es independiente y compatible con las de todo orden, incluso penal, que pueden derivarse de la infracción”. Y de forma más precisa el párrafo primero del artículo 127.3 LGSS declara que “[c]uando 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 la indemnización que corresponda por aplicación del régimen de la Seguridad Social a la eventualmente decidida por un juez civil o penal -en caso de responsabilidad civil derivada de delito o falta- (*vid.* en [InDret](#), [Collateral Source Rule](#)).
- 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 (*vid.* en [InDret](#), [Accidentes de trabajo y responsabilidad civil](#)).

Razones de economía procesal aconsejan que el juez social decida también sobre la responsabilidad civil del empresario por los daños causados a sus trabajadores. Parece que lo razonable es que lo haga con base en las normas civiles de responsabilidad extracontractual y sin que en ningún caso se indemnicen de nuevo perjuicios ya cubiertos por el régimen general de la Seguridad Social.

- **Conclusiones**

La economía del proceso justifica que las jurisdicciones penal y social resuelvan cuestiones civiles (compensatorias y de otro tipo) cuando la víctima lo ha sido por un delito o falta o por un accidente de trabajo. Parece razonable que un mismo Juez resuelva todas las posibles pretensiones de la víctima y le evite plantear varios procesos por un mismo hecho.

Sin embargo, la diversidad de jurisdicciones que pueden declarar la responsabilidad civil de un agente de daños no justifica que ese agente esté sometido a diversos regímenes jurídicos, ni que responda en ocasiones de forma directa y en otras de forma subsidiaria o que se permita acumular a la víctima varias indemnizaciones por un mismo daño.

La solución pasa por la unificación del derecho aplicable: elaborar un cuerpo legal único de responsabilidad civil que puedan aplicar todas las jurisdicciones a todos los casos de reclamaciones por daños, con independencia de la naturaleza jurídica de los sujetos implicados y de la calificación jurídica de la actividad causante de daños.