

La competencia del orden jurisdiccional social en la materia de seguridad y salud en el trabajo

Social jurisdiction in safety and health issues

YOLANDA MANEIRO VÁZQUEZ*

1. LA CONVERSIÓN DEL ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL EN EL ORDEN ESPECIALIZADO PARA EL CONOCIMIENTO DE LAS CUESTIONES RELATIVAS A LA SEGURIDAD Y SALUD LABORAL TRAS LA LRJS

La seguridad y salud en el trabajo constituye una de las materias sobre las que más se ha reflejado la racionalización y ampliación de competencias del orden jurisdiccional social que llevó a cabo la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social (en adelante LRJS). Sus artículos 2 y 3 –que enumeran las materias incluidas y excluidas, respectivamente, del ámbito de la jurisdicción social– fueron la respuesta legal a las constantes peticiones de los operadores jurídicos de una mejor y mayor sistematización de la competencia para conocer de los diferentes aspectos de la seguridad y salud en el trabajo, caracterizada hasta entonces por un continuo conflicto jurisdiccional. En buena medida, dicho conflicto venía provocado por el carácter poliédrico de la prevención de riesgos en el ámbito laboral, cuya regulación por la Ley 31/1995, de 8 de

noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL) se encuentra plagada de distintos y variados aspectos –laborales, civiles, penales y administrativos– que dificultaban la identificación del orden jurisdiccional competente para conocer de cada uno de ellos. El largo tiempo invertido en convertir al orden social en el único especializado para conocer de todas las materias de prevención de riesgos laborales parece justificado a la vista de la extraordinaria complejidad que implica delimitar el ámbito de la jurisdicción social frente a la civil y a la contencioso-administrativa, en general. Y, en particular, respecto de la seguridad e higiene en el trabajo, que desborda tan fácilmente un único orden jurisdiccional y extiende sus ramificaciones más allá de las fronteras entre jurisdicciones distintas¹.

A través de la regulación legal, como indica el propio Preámbulo de la norma, la LRJS ha tratado de «establecer, ampliar, racionalizar y definir, con mayor claridad el ámbito de conocimiento del orden jurisdiccional social» con fundamento en su mayor especialización respecto de otros órdenes, señaladamente

* Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Santiago de Compostela.

¹ En este sentido, véase J. GARCÍA MURCIA, Responsabilidades en materia de seguridad y salud en el trabajo, CEF, nº. 395, 2016, p. 96.

el civil y el contencioso-administrativo. De modo expreso, la LRJS reconoce su intención de ofrecer «una cobertura más especializada y coherente a los distintos elementos de la materia laboral», evitando el tan criticado peregrinaje jurisdiccional. Bajo este expresivo nombre se describe la tradicional disgregación del conocimiento de determinadas materias sociales entre diversas jurisdicciones distintas de la social. Esta dispersión obligaba a los afectados a acudir a los juzgados y tribunales del orden social, civil y contencioso-administrativo para tratar de obtener una tutela integral y un total resarcimiento en sus pretensiones, que rara vez se alcanzaba dadas las obvias dificultades que entrañaba la actuación simultánea de varias jurisdicciones ante la misma materia. Entre otros efectos indeseados, este peregrinaje provocaba graves disfunciones y dificultaba la efectiva protección de los derechos de las personas, en particular, en pleitos sobre reclamación de responsabilidad en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, o sobre el incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por las empresas y por las Administraciones Públicas. En ambos casos, la diversa naturaleza del sujeto obligado, que podía ser tanto el empresario como los servicios externos de prevención, auditorías, trabajadores autónomos u otros, provocaba que las responsabilidades pudieran ser administrativas, penales, civiles o laborales². Algún autor ha señalado que la concurrencia de órdenes normativos tan dispares como los indicados, abría la puerta a cuatro órdenes jurisdiccionales diferentes (social, penal, civil y contencioso-administrativo), sin que

² M.L. SEGOVIANO ASTABURUAGA (Artículo 2. Ámbito del orden jurisdiccional social, en el vol. AA. VV.: «Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social», 2ª ed., Lex Nova, Madrid, 2011, p. 47) señala que la ubicación en el orden social del conocimiento de todas las reclamaciones planteadas por el trabajador o sus causahabientes como consecuencia del accidente de trabajo o enfermedad profesional sufrida «es un deseo largamente sentido por la doctrina, y los propios Tribunales, que desde hace años vienen señalando las disfunciones, demoras y, en ocasiones, resoluciones de signo contrario que la dispersa regulación de la materia originaba».

existiese una definición de los principios de ordenación que habrían de regir las relaciones entre estos diversos ámbitos, «ni claridad o coordinación en los criterios de imputación de las respectivas responsabilidades»³.

Es sabido que la mera atribución de jurisdicción no basta por sí sola para que un órgano judicial pueda conocer de una determinada materia, sino que es preciso que exista una norma que asigne su conocimiento a un órgano judicial⁴. Por ello, la asignación de competencias al orden jurisdiccional social que recoge el art. 9.5 LOPJ⁵ resultaba insuficiente a estos efectos, en ausencia de una precisión más específica por parte de las anteriores leyes de procedimiento laboral. Respecto de la exhaustiva relación de materias incluidas y excluidas de la jurisdicción social que contiene y de la actual LRJS⁶, su propio preámbulo reconoce que «cierra el proceso de maduración del proceso social iniciado por la Ley de 1908 y continuado por el Texto Refundido de 1995, como jurisdicción con competencia unificada para conocer todos los litigios sobre materias sociales»⁷.

³ M. CORREA CARRASCO: «Accidente de trabajo, responsabilidad empresarial y aseguramiento», Bomarzo (Albacete, 2007), p. 17. Para el autor: «el resultado que se genera a la postre es el de una situación ciertamente caótica y difícilmente compatible con las exigencias de seguridad jurídica».

⁴ Así lo indica L. DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, La nueva dimensión de la materia contenciosa laboral: una mirada a través de las sucesivas leyes de procedimiento laboral, en «La nueva dimensión de la materia contenciosa laboral», Bomarzo (Albacete, 2014), p. 16.

⁵ Tras indicar en que «Los Juzgados y Tribunales ejercerán su jurisdicción exclusivamente en aquellos casos en que les venga atribuida por esta u otra Ley» (art. 9.1), el art. 9.5 LOPJ restringe la jurisdicción de los Juzgados y Tribunales del orden social «exclusivamente en aquellos casos en que les venga atribuida por esta u otra Ley».

⁶ Un análisis histórico de esta delimitación competencial en L. DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, *op. cit.*, pp. 18 y ss.

⁷ L. DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR (*op. cit.*, pp. 19 y 20) califica de pretenciosa esta afirmación, dado que: «el análisis del alcance de esta ampliación competencial desde la perspectiva que ofrece el estudio de las siete leyes de procedimiento laboral que precedieron a la actual Ley reguladora, permite aventurar que ésta –aunque a buen seguro las ha minimizado– no va a conseguir eliminar por completo todas las zonas conflictivas o grises entre los distintos órdenes de la jurisdicción (...) por-

Dicho camino estuvo, sin embargo, plagado de vaivenes en forma de conflictos jurisdiccionales derivados de las distintas interpretaciones que, respecto de las mismas normas, ofrecieron unos y otros tribunales. Y estos azarosos caminos procesales impidieron, al final, que el orden jurisdiccional social pudiera ofrecer al afectado una protección integral de sus intereses en un período de tiempo ajustado y con unas razonables expectativas de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva. Los arts. 2 y 3 LRJS pusieron fin al tradicional peregrinaje jurisdiccional⁸ concentrando en el orden social todas las cuestiones relativas a los accidentes de trabajo⁹, con fundamento en la mayor especialización, el conocimiento más completo de la materia social y la oferta de un marco procesal más adecuado para la tutela de los intereses propios de esta materia¹⁰. A

que, con la renovada definición de su ámbito competencial, la LJS ha creado límites también nuevos, unas fronteras diferentes que muy probablemente van a traer aparejadas conflictos competenciales también de naturaleza distinta».

⁸ En palabras de A. MARTÍN VALVERDE («Sistema judicial y jurisdicción laboral», en «El proceso laboral. Estudios en homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil», Lex Nova (Valladolid, 2001), p. 585): «Cuando el sistema judicial ha querido mantener el principio de exclusividad jurisdiccional en la resolución de los litigios de trabajo ha tenido que llevar a cabo cambios de cierta profundidad para atender a las particulares exigencias de equidad y eficiencia de la Administración de Justicia en ese campo de la vida social».

⁹ La urgencia de abordar esta cuestión y ofrecer una solución al caos jurisprudencial existente hasta entonces la describe acertadamente C. MOLINA NAVARRETE (Análisis de la nueva Ley de Jurisdicción Social. Nuevas reglas legales, nuevos problemas, nuevos retos, La Ley, 2011, p. 50): «si un tema exigía con urgencia esa unificación, ése era el poner freno al absoluto dislate en que se había convertido el control judicial de una cuestión de tan magna trascendencia como los accidentes de trabajo –menos el tema de las enfermedades profesionales–, sin perjuicio de la creciente centralidad de las llamadas enfermedades del trabajo, aunque reconducidas, como es bien sabido, por la vía de los accidentes de trabajo en nuestro ordenamiento».

¹⁰ Como señala F. SALINAS MOLINA (La nueva ley reguladora de la Jurisdicción social y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Revista de Trabajo y Seguridad Social-CEF, nº 395, 2016, p. 127), la atribución al orden jurisdiccional, con carácter pleno, de los litigios sobre la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales se extiende a cuestiones como las siguientes: «cambios de puestos de trabajo, control judicial de incumplimientos de dicha normativa, paralización de activida-

des por riesgos para la seguridad y salud, accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, acoso, sanciones administrativas, derechos de los Delegados de Prevención y los Comités de Seguridad y Salud, con independencia del tipo de personal que intervenga en su designación o composición, obligatoriedad o no de reconocimientos médicos, etc.».

través de ellos, la LRJS trató de incorporar a su regulación las líneas maestras que, ante la ausencia de límites legales expresos, fueron estableciendo los tribunales laborales, civiles y contencioso-administrativos.

En la actualidad, la competencia de los tribunales laborales para conocer de las cuestiones relativas a la seguridad y salud laboral se extiende, fundamentalmente, a las siguientes:

- Las relativas a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El art. 2 b) LRJS crea un ámbito unitario de tutela jurisdiccional para el resarcimiento integral del daño causado. El orden social centraliza así el enjuiciamiento de todos los sujetos que hayan contribuido a la producción del daño sufrido por el trabajador en el marco laboral o en conexión directa con éste.
- Las que afectan al cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales. Abarca las acciones presentadas con carácter tanto preventivo como reparador del daño causado, y tanto en el ámbito privado como en el de las Administraciones Públicas. Por tal motivo, el orden social se ocupará también de las acciones presentadas por los funcionarios, el personal estatutario o el personal laboral cuando demanden a la Administración en calidad de empleador (art. 2.e LRJS).
- Las relativas a los órganos de representación del personal, ya se trate de los delegados de prevención como de los comités de seguridad y salud, en relación con la prevención de riesgos en el trabajo, con independencia del tipo de



personal que intervenga en su composición o designación¹¹.

- Las demandas contra resoluciones administrativas de la Autoridad Laboral en el ejercicio de la potestad sancionadora por comisión de infracciones laborales en materia de prevención de riesgos (art. 2.n LRJS).
- La impugnación de la paralización inmediata de trabajos o tareas ordenadas por la Inspección de Trabajo por inobservancia de la normativa de prevención de riesgos laborales (art. 2.n LRJS).

Como pone de manifiesto la propia LRJS, la centralización del conocimiento de estas cuestiones en el orden social ha favorecido el cumplimiento efectivo de las políticas de promoción de la seguridad y salud en el lugar de trabajo. Pero, como logro más importante, evitó la intervención sucesiva de diferentes órganos jurisdiccionales respecto de una misma materia y las consiguientes dilaciones y gastos innecesarios que ello provocaba, al tiempo que garantizó la seguridad jurídica, al eliminar el peligro de fallos contradictorios. Además, la conversión del juez laboral en el garante último de la normativa de prevención de riesgos laborales, también con carácter previo a la producción de un daño, permite aplicar al procedimiento correspondiente las reglas propias del proceso laboral respecto de cuestiones como los actos preparatorios y medidas cautelares previstas en la LRJS¹².

¹¹ Al respecto, C. MOLINA NAVARRETE (*op. cit.*, pp. 62 y 63) señala la competencia del orden social en el plano colectivo «vinculándose a la dimensión colectiva –clave en todo estatuto profesional–: las controversias entre dos o más sindicatos, o entre estos y las asociaciones empresariales, siempre que el litigio verse sobre cuestiones objeto de la competencia del orden jurisdiccional social, incluida en todos los supuestos de este apartado la responsabilidad por daños».

¹² F. SALINAS MOLINA (La nueva Ley Reguladora..., cit., p. 128) señala los siguientes: «a) Autorizaciones para entrada en domicilios particulares en que se encuentren ubicados centros de trabajo (art. 76.5 LRJS); b) El control de actos administrativos sobre paralización de trabajos por riesgos para la

Con todo, este esfuerzo clarificador no ha conseguido eliminar totalmente las dudas que sigue planteando la delimitación de la competencia laboral, civil o contencioso-administrativa para conocer de las diversas cuestiones que derivan de la seguridad y salud en el trabajo¹³. La compleja redacción del art. 2 LRJS provoca nuevos interrogantes, que se agravan al entrar en relación con las exclusiones contenidas en el art. 3 LRJS y con la enorme complejidad de las materias a las que afecta¹⁴.

2. LA COMPETENCIA DEL ORDEN SOCIAL PARA CONOCER DE LA RESPONSABILIDAD POR LOS DAÑOS QUE TENGAN SU CAUSA EN ACCIDENTES DE TRABAJO O ENFERMEDADES PROFESIONALES (Art. 2.b LRJS)

La LRJS reivindica *ex novo* su propia competencia¹⁵ para conocer de las acciones sobre

seguridad y salud (art. 79.6 LRJS); c) La exoneración de prestar servicios al trabajador que insta la extinción contractual cuando se justifique que la conducta empresarial perjudica la dignidad o la integridad física o moral del trabajador (art. 79.7 LRJS); d) Las garantías adoptables judicialmente para la dignidad e intimidad del trabajador en las pruebas médicas a las que tuviera que ser sometido (entre otros, art. 90.5, 6 y 7 LRJS); e) La posibilidad de recabar judicialmente informes de expertos o de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 95.4 LRJS); f) La multiplicidad de medidas cautelares aplicables con carácter general, como son las que se detallan en proceso de tutela de derechos fundamentales cuando la demanda se refiera a la protección frente al acoso».

¹³ Para A. MARTÍN VALVERDE («Sistema judicial y Jurisdicción laboral», en «El proceso laboral. Estudios en homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil», Lex Nova (Valladolid, 2001), p. 581) los principales problemas de coordinación «surgen cuando la Justicia está organizada en distintas jurisdicciones u órdenes jurisdiccionales, una o uno de los cuales puede y suele ser la jurisdicción o el orden jurisdiccional social. En este modelo, no basta para el funcionamiento conjuntado del sistema judicial con las normas de competencia o distribución de la labor jurisdiccional».

¹⁴ Véase J.M. DÍAZ RODRÍGUEZ, «Impugnaciones en materia administrativa laboral», en el vol. DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR (Dir.), La nueva dimensión de la materia contenciosa laboral, Bomarzo (Albacete, 2014), p. 161.

¹⁵ En estos términos, véase L. DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, *op. cit.*, p. 32. La autora repasa la evolución de la competencia

responsabilidad por accidentes de trabajo y enfermedades laborales que traigan su causa en la actuación culposa del empleador. El art. 2.b LRJS reconoce la competencia de los juzgados y tribunales laborales para conocer «en relación con las acciones que puedan ejercitar los trabajadores o sus causahabientes contra el empresario o contra aquellos a quienes se les atribuya legal, convencional o contractualmente responsabilidad, por los daños originados en el ámbito de la prestación de servicios o que tengan su causa en accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, incluida la acción directa contra la aseguradora y sin perjuicio de la acción de repetición que pudiera corresponder ante el orden competente». Este mandato legislativo constituyó «una novedad sin precedente alguno en los anteriores textos procesales»¹⁶ y convirtió a la jurisdicción social en el garante del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, desde la primera fase preventiva, hasta la última fase reparadora del daño ocasionado por su incumplimiento. En consecuencia, el orden social concentra ahora el conocimiento de las acciones que puedan ejercitar los trabajadores o sus causahabientes contra el empresario o¹⁷ contra aquéllos a quienes se les atribuya legal, convencional o contractualmente responsabilidad por los daños que tengan su causa en accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. Pero, además, también se ocupa de la acción directa frente a la entidad aseguradora que cubra la responsabilidad civil patronal¹⁸, sin perjuicio, claro está, de la

acción de repetición que pudiera corresponder ante el orden competente.

Como es fácil de comprender, la naturaleza tan diversa de las distintas sanciones y responsabilidades propias del ámbito de la prevención de riesgos laborales (art. 42 LPRL) dificulta su regulación unitaria. En la medida en la que es posible hablar de una responsabilidad laboral, administrativa, penal y civil¹⁹, se dispersa la competencia para conocer de ella entre distintos órdenes jurisdiccionales. La ampliación de la competencia del orden social que realizó el art. 2.b LRJS trató de ofrecer la solución definitiva que tanto había reclamado la doctrina científica y la judicial²⁰,

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».

¹⁹ J. GARCÍA MURCIA (Responsabilidades y sanciones..., *cit.*, p. 91) señala la muy diferente naturaleza y diferentes características de estas responsabilidades: «Pueden ser responsabilidades de naturaleza pública o responsabilidades de naturaleza privada. Pueden entrañar la imposición de sanciones en sentido estricto o pueden dar lugar a la reclamación de indemnizaciones o compensaciones por daños y perjuicios. Pueden estar dirigidas al empresario, como principal responsable de la seguridad y salud en los medios de trabajo, pero también pueden afectar a otros muchos sujetos, incluido el trabajador. En fin, pueden depurarse a través de la intervención de las autoridades públicas o mediante el ejercicio de las correspondientes acciones por parte de los interesados (...) Las responsabilidades de tipo patrimonial siguen perteneciendo al Derecho civil o común. Las responsabilidades de naturaleza pública siguen perteneciendo al Código Penal (CP) o a cuerpos legales de tono administrativo. Las responsabilidades ligadas al sistema de seguridad social continúan adscritas a la Ley General de Seguridad Social (LGSS). La responsabilidad disciplinaria, en fin, conecta de manera muy clara con las normas laborales sobre el poder disciplinario del empresario, aunque cuente con alguna reseña interesante dentro de la propia LPRL».

²⁰ Véase L. DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, *op. cit.*, p. 33, quien señala este dato aun «habida cuenta de la existencia de ciertas reivindicaciones y propuestas para la elaboración de una ley integral de siniestralidad laboral».

de los Tribunales laborales para conocer de esta materia, que puede retrotraerse hasta la Ley de Tribunales Industriales de 1912, que atribuía a estos tribunales el conocimiento de «los pleitos que surjan en aplicación de la Ley de Accidentes del Trabajo, sometidos hasta ahora provisionalmente a los jueces de primera instancia».

¹⁶ M.L. SEGOVIANO ASTABURUAGA, *op. cit.*, p. 46.

¹⁷ Como indica M.L. SEGOVIANO ASTABURUAGA (*op. cit.*, p. 48): «Aunque el precepto utiliza la disyuntiva –o–, en la mayoría de ocasiones habrá de utilizarse la copulativa –y–, ya que habrá que demandar al empresario y a otros responsables».

¹⁸ Dicha acción se regula en el art. 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



poniendo fin a la dualidad de jurisdicciones competentes en materia de responsabilidad civil del empresario derivada de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

2.1. Los vaivenes jurisprudenciales sobre la competencia judicial en materia de responsabilidad por daños

La ubicación de estos conflictos en el ámbito de competencia de los tribunales laborales, pese a ser hoy en día una cuestión pacífica, se caracterizó por una fluctuante y conflictiva jurisprudencia, motivada, principalmente, por la ausencia de una regulación legal clara que favoreció el enfrentamiento jurisprudencial entre el orden civil y el social.

La Ley de Procedimiento Laboral de 1958 ya se había atribuido expresamente el conocimiento de «los pleitos de accidentes del trabajo», si bien al emplear un enunciado tan genérico, provocaron que los tribunales laborales no se ocupasen de todos estos pleitos, sino solamente de dos principales: los litigios sobre las prestaciones debidas al trabajador víctima de un accidente de trabajo o enfermedad profesional, y las controversias entre el empresario y la entidad aseguradora sobre la falta de cobertura del riesgo productor del accidente²¹. Tras la aparición del sistema unificado de Seguridad Social, la materia contenciosa laboral derivada de los pleitos sobre accidentes de trabajo quedaría subsumida en los «pleitos sobre seguridad social», que el art. 1º, apartado 2, de la Ley de Procedimiento Laboral de 1966 atribuyó al conocimiento de los tribunales laborales²².

²¹ Se trata, como indica L. DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR (*op. cit.*, pp. 32 y 33), del supuesto contenido en el art. 8º del Reglamento de Seguros de Accidente de trabajo: cuando la póliza no cubriese «en el tiempo, en el lugar o emplazamiento, o en su peligrosidad, el riesgo productor del accidente, siempre que exista falsedad u ocultación deliberada en la proposición del seguro, y cuando exista falta de pago de las primas en los plazos establecidos».

²² Véase L. DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, *op. cit.*, p. 33.

Al margen de la responsabilidad objetiva, cubierta por las prestaciones de Seguridad Social, la infracción culpable de las normas de seguridad y salud laborales conlleva un segundo nivel de responsabilidad. Si el empresario no cumple con la debida diligencia sus deberes específicos de prevención de los riesgos laborales, se desencadena su responsabilidad por los daños y perjuicios causados al trabajador –o a sus causahabientes, en el caso de fallecimiento de éste–, ya se trate de una responsabilidad derivada de delito, ya tenga carácter administrativo, o bien sea contractual por su propio incumplimiento o por el incumplimiento de sus mandos intermedios. El precepto clave en esta materia no es otro que el art. 42 LPRL, que vincula el incumplimiento de las obligaciones de prevención de riesgos laborales con «responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento»²³.

No ha de olvidarse que la responsabilidad por daños, ya sea esta contractual o extracontractual o aquiliana, se hace depender exclusivamente de las normas civiles sobre responsabilidad patrimonial, incluso aunque se hubiera originado en el ámbito de la relación laboral y traiga causa del incumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales. Como ha indicado algún autor, las normas civiles ofrecen fórmulas generales de responsabilidad aptas para muchos ámbitos de la vida social, del que «la seguridad y salud en el trabajo no es más que una de sus posibles y múltiples pistas de aterrizaje»²⁴. Así pues,

²³ En este sentido, J. GARCÍA MURCIA (Responsabilidades y sanciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, Thomson-Aranzadi, Cizur-Menor, 2003, p. 26) señala certeramente que aunque «la LPRL se hizo cargo de esa variedad de responsabilidades, y de su habitual aplicación al ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, y puede que pretendiera (en apariencia al menos) proporcionar un tratamiento conjunto de las mismas y remediar así la tradicional dispersión normativa. Pero no fue ese su resultado final».

²⁴ J. GARCÍA MURCIA, Responsabilidades y sanciones..., *cit.*, p. 96.

la responsabilidad civil o patrimonial puede exigirse siempre que una persona hubiera ocasionado un daño a otra. Surgirá, entonces, la obligación de reparar o compensar el daño causado con independencia de que se hubiera o no vulnerado alguna norma²⁵ y aunque la situación se hubiera producido en el marco de una relación laboral.

La regulación civil de esta materia dio lugar a importantes vaivenes jurisprudenciales a la hora de determinar cuál habría de ser el orden jurisdiccional competente para conocer de estas demandas por los daños sufridos por el trabajador en su actividad laboral cuando fuesen consecuencia del incumplimiento empresarial de la normativa de seguridad y salud en el trabajo²⁶. Los juzgados y tribunales de la jurisdicción social reclamaron, invariablemente, su competencia para conocer de estas demandas con el principal argumento de la mayor cercanía de estas cuestiones a la materia social, al afectar a la seguridad y salud en el trabajo²⁷. También quisieron señalar las importantes ventajas que ofrecía el proceso laboral frente al civil. Entre ellas, aludieron a la mayor rapidez y especialización que puede ofrecer el proceso laboral en

esta materia; sus menores costes y las mayores garantías para el trabajador demandante, especialmente en aquellos supuestos en los que resulte más complejo determinar la responsabilidad de los diferentes sujetos que concurrieron a la producción del daño; y las mayores posibilidades de obtener un resarcimiento completo del daño, en la medida en que se evita la fragmentación de la causa entre el orden social y el civil en función de cuales fueran los sujetos responsables. Así lo hicieron constar también numerosas decisiones de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo²⁸, que reconocieron la competencia del orden social tanto en el ámbito de la responsabilidad contractual (art. 110 del Código Civil) como en la extracontractual o aquiliana (arts. 1902 y 1903 del Código Civil). En la primera, tanto el trabajador como sus causahabientes podían exigir la responsabilidad del empresario o de terceros por incumplimiento de la obligación de prevención de riesgos como una de las que integran la relación laboral. La segunda surgía cuando el empresario o las personas de las que éste deba responder (culpa *in vigilando*) hubieran causado daños al trabajador, sin perjuicio de la correspondiente acción de repetición o de regreso (art. 1904 del Código Civil).

Del análisis de esta jurisprudencia se advierte con facilidad que la dificultad principal para determinar la competencia de los tribunales laborales no se encontraba en los supuestos en los que el trabajador, o incluso sus causahabientes, dirigían su pretensión exclusivamente contra la empresa. Resultaba pacífica, en este caso, la competencia del orden social, al considerarse un pleito derivado del contrato de trabajo y al considerarse que la seguridad y salud en el contrato de trabajo es una de las obligaciones que se desenvuelven en el seno de dicho contrato (arts.

²⁵ Siguiendo a J. GARCÍA MURCIA (Responsabilidades y sanciones..., *cit.*, p. 96): «No es preciso que se produzca infracción de la norma, aunque sí se requiere, naturalmente, un acto ilícito o indebido, por contradicción con los correspondientes mandatos legales o deberes contractuales, por deficiente o negligente aplicación de los mismos o por falta de diligencia en los actos de la vida».

²⁶ Ante la ausencia de una distribución específica de competencias en esta materia, los tribunales laborales reclamaban su competencia en atención, entre otros, en la atribución de competencias a la jurisdicción social para conocer de las cuestiones litigiosas que se promueven entre empresarios y trabajadores como consecuencia del contrato de trabajo (art. 25.1 LOPJ) así como de aquellas pretensiones que se promuevan «dentro de la rama social del derecho» (art. 9.5 LOPJ). Si bien los tribunales civiles miraban al art. 22.3 LOPJ, que atribuye a la jurisdicción civil la competencia en materia de obligaciones extracontractuales.

²⁷ Véase un amplio análisis de esta cuestión en A. GINÉS I FABRELLAS, La Ley de la Jurisdicción social: punto y final al eterno debate acerca de la jurisdicción competente en materia de responsabilidad civil del empresario, Relaciones Laborales, nº. 21/22, 2012 (LA LEY 17931/2012).

²⁸ Entre otras, véase sentencias TS (Sala 1ª) de 19 de julio de 1989, 2 de octubre de 1994, 26 de diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998. Además de los siguientes autos dictados por la Sala Especial de Conflictos del TS de 23 de diciembre de 1993, 4 de abril de 1994 y 10 de junio de 1996.



4 y 19 ET y 14 LPRL). La cuestión litigiosa se producía, pues, «entre empresarios y trabajadores como consecuencia del contrato de trabajo» (art. 2.ª LPL) y, en consecuencia, la pretensión se promovía «en la rama social del Derecho» (art. 9.5 LOPJ). Sin embargo, la responsabilidad por los daños causados por incumplimiento de las obligaciones de seguridad y salud puede afectar a sujetos muy variados y ello lleva a que pueda ser exigida por el trabajador o por sus causahabientes frente a todos aquellos que tengan atribuidos deberes de prevención y protección²⁹. Por lo tanto, la fuente principal de conflictos en este ámbito venía determinada por los casos de litisconsorcio pasivo en los que, junto con el empresario o independientemente de éste, el trabajador demandaba también a terceros con los que él o sus causahabientes no mantenían una relación laboral. En tales supuestos, el orden civil reclamaba su competencia para conocer de estas demandas, en atención al carácter extra contractual de la responsabilidad³⁰.

Así pues, la vía civil se consideró «la vía pertinente» cuando las acciones de responsabilidad se dirigiesen por el trabajador o por sus causahabientes frente a personas distintas de su empresario o, en general, contra personas ligadas al trabajador por vínculos extracontractuales³¹. Dado que el

art. 1903 del Código Civil permite la responsabilidad patrimonial surgida por actos y omisiones propias, pero también por actos derivados de la culpa *in vigilando* derivada de la responsabilidad que asume el empresario al contratar a sus trabajadores, el empresario puede ser demandado cuando los sujetos causantes o responsables de los hechos desarrollen su actividad en el ámbito organizativo de la empresa, como sucede con los directivos o los encargados de alguna tarea preventiva³². En estas circunstancias, el art. 1904 del Código Civil ofrece una acción de repetición o regreso para que quien costea el daño causado por sus dependientes o subordinados pueda repetir de éstos lo que hubiera satisfecho³³.

Sin embargo, tampoco las sentencias dictadas por la mencionada Sala Civil mantuvieron una posición uniforme. Entre ellas destaca, por su claridad, la STS de 20 de marzo de 1998³⁴, que consideró competente al orden jurisdiccional social en virtud de lo dispuesto

la reclamación por un tercero de responsabilidad a la empresa por actos de la misma o de sus trabajadores, o bien cuando se reclama frente a un proveedor o fabricante. Respecto de la responsabilidad de estos últimos, véase un completo análisis en B. RODRIGUEZ SANZ DE GALDEANO: «Responsabilidades de los fabricantes en materia de prevención de riesgos laborales», Lex Nova (Valladolid, 2005).

²⁹ Lo resume a la perfección A.V. SEMPERE NAVARRO: (¿Cuál es la jurisdicción competente para determinar la responsabilidad civil del empresario derivada de accidente de trabajo?, Revista Doctrinal Aranzadi Social, nº. 1, 2008, BIB 2008/494): «En otras palabras, los tribunales laborales son competentes si el accidente de trabajo se debió al incumplimiento de las normas de seguridad derivadas del contrato de trabajo, entendido éste en sentido amplio, aunque no fuera imputable a los sujetos intervinientes en el mismo, por lo que podría hablarse de la existencia de una responsabilidad de naturaleza extracontractual o 'contractual impropia', cuyo conocimiento corresponde al orden social, ya que lo relevante no es el tipo de responsabilidad reclamada, sino que la misma derive de la falta de adopción de medidas de seguridad en prevención de riesgos laborales como causa de los daños sufridos por el trabajador, pues entonces estamos ante ilícitos laborales, o lo que es igual, ante pleitos afectantes a la rama social del derecho, para cuyo conocimiento son competentes los tribunales de dicho orden».

³⁰ En este sentido, véase J. GARCÍA MURCIA: «Responsabilidades y sanciones...», *cit.*, p. 97. El autor cita como ejemplos de la adecuada competencia de la jurisdicción civil en esta materia

³¹ Rec. 741/1994.

²⁹ Como indica J. GARCÍA MURCIA: «Responsabilidades y sanciones...», *cit.*, p. 97: «en el ámbito específico de la seguridad y salud en el trabajo (la responsabilidad civil o patrimonial) podrá ser exigida por la víctima de la lesión a todos aquellos que tengan atribuidos deberes de prevención y protección. Tanto en una hipótesis ideal como en una experiencia real, es evidente que se trata de una responsabilidad destinada principalmente a ser exigida por el trabajador (o sus causahabientes), al empresario».

³⁰ Así lo afirman, entre otras, las STS de 15 de enero de 2008 (rec. 2374/2000), 19 de febrero de 2008 (rec. 106/2008), 16 de abril de 2008 (rec. 449/2001), 19 de mayo de 2008 (872/2001), 24 de julio de 2008 (rec. 122/2002), 23 de abril de 2009 (rec. 497/2003 y 2441/2004), o 25 de octubre de 2011 (rec. 1737/2008), entre otras, todas ellas de la Sala Civil.

³¹ En este sentido, véase J. GARCÍA MURCIA: «Responsabilidades y sanciones...», *cit.*, p. 97. El autor cita como ejemplos de la adecuada competencia de la jurisdicción civil en esta materia

en el art. 9.5 LOPJ y en los arts. 1 y 2 de la entonces vigente LPL de 1995, por encima de la *vis atractiva* de la jurisdicción civil y de la interferencia que en ello pudieran ocasionar en los supuestos de responsabilidad extracontractual³⁵. Poco tiempo después, la situación dio un vuelco ante la falta de un apoyo jurisprudencial unánime de la Sala Civil a dicha interpretación: la STS de 13 de octubre de 1998³⁶ devolvió la competencia al orden civil, en atención a su ya referida *vis atractiva* y a la invocación por el demandante de los arts. 1902 y 1903 del Código Civil, reguladores de la responsabilidad extracontractual³⁷.

Tiempo después, la propia Sala de lo Civil del Tribunal Supremo se opuso con gran lucidez a este criterio en su sentencia de 26 de mayo de 2000, en la que quiso destacar el carácter excesivamente formalista que se venía empleando y por el que se hacía depender la competencia jurisdiccional de cuál fuese la norma invocada por el demandante³⁸. Esta

³⁵ En palabras de la referida sentencia: «Pese a la *vis atractiva* del orden civil y las concomitancias que ofrece con los supuestos de culpa extracontractual prevenidos en los artículos 1902 y 1903 del Código Civil, el orden jurisdiccional competente para conocer del mismo es el correspondiente al orden social».

³⁶ Rec. 2009/1994.

³⁷ Para la Sala el daño sufrido como consecuencia de la actividad laboral «excede de la órbita específica del contrato de trabajo, y permite entender que su conocimiento corresponde al orden civil por el carácter residual y extensivo del mismo, concretado en el artículo 9.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, máxime cuando en la demanda se hace alusión a que la acción ejercitada es la personal de resarcimiento de daños y perjuicios con cobertura en los artículos 1902 y 1903 del Código Civil». A esta interpretación se sumaron nuevas sentencias, entre ellas, STS de 30 de noviembre y 18 de diciembre de 1998 (rec. 2346/1994 y 2178/1994), 1 de febrero, 10 de abril, 13 de julio y 30 de noviembre de 1999 (rec. 2573/1994, 3111/1994, 3619/1994 y 1110/1995, respectivamente) y 2 de marzo de 2000 (rec. 186/2000).

³⁸ Así, indica la Sala, «pese a la denominación que el actor le da en su demanda (de responsabilidad por culpa extracontractual), lo cierto es que la única y verdadera acción que en, en el proceso a que se refiere este recurso, ejercita el actor aquí recurrente, es la de la responsabilidad contractual por el incumplimiento por la empresa del contrato de trabajo existente entre las partes, al no observar las normas establecidas en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo (no facilitan-

situación conducía a declarar la competencia de la legislación laboral y la incompetencia de la civil cuando la demanda se basaba en la infracción exclusiva de normas laborales³⁹, y a considerar competente a la jurisdicción civil cuando se fundaba en la culpa extracontractual de los empresarios demandados⁴⁰. Esta interpretación derivaba en un claro abuso de las demandas por reclamación extracontractual, debido la mayor generosidad de las indemnizaciones concedidas por la Sala Civil⁴¹, siendo muy criticado que el justiciable pudiera elegir libremente el orden

do al trabajador demandante gafas o pantallas protectoras)». Hábilmente señala que el principal motivo de confusión viene determinado por «un problema de mayor calado, consistente en que la normativa laboral no conduzca por sí sola a la reparación íntegra del daño ni siquiera cuando se aplica el recargo de prestaciones por infracción de normas de seguridad (...) también tasado, cuya naturaleza jurídica (sancionadora o reparadora) es objeto asimismo de una viva polémica». Por ello, concluye, dada la compatibilidad entre las indemnizaciones fundadas en la responsabilidad civil del empresario y las prestaciones de la Seguridad Social originadas por el mismo supuesto de hecho, sólo es posible garantizar la reparación íntegra del daño causado manteniendo la atribución de estas cuestiones a la jurisdicción civil, que podrá conocer de la posible culpa del empresario fundada en los arts. 1902 y 1903 C.Civ.

³⁹ STS de 6 de marzo, 4 de mayo y 28 de septiembre de 2006.

⁴⁰ STS de 20 de julio y 4 de octubre de 2006.

⁴¹ Las indemnizaciones previstas en el orden civil por responsabilidad extracontractual resultaban notablemente más generosas que las utilizadas en el ámbito de la responsabilidad contractual. Esta situación no se ha modificado en los tiempos actuales, como se pone de manifiesto en la reciente STS de 24 de octubre de 2017 (rec. 833/2017). Sobre ella, véase M.I. LÓPEZ LLUCH, Tutela resarcitoria social en el caso Spanair, Revista de Trabajo y Seguridad Social-CEF, nº. 421, abril 2018, pp. 103-110: «resulta de todo ello que la indemnización concedida en el supuesto analizado en la vía civil es un 640% superior a la indemnización otorgada en la vía social». Y ello, señala la autora, a pesar de que «en todos los procedimientos nos encontramos con un mismo accidente (aéreo), unos mismos daños (fallecimiento), mismos perjudicados (familiares), una misma compañía aseguradora que además asumió la responsabilidad en el accidente (MAPFRE Global Risk), la aplicación por todos los órganos jurisdiccionales de un mismo baremo (el de accidentes de circulación) con el mismo carácter orientativo, incluso los demandantes han reclamado semejantes cuantías indemnizatorias y, sin embargo, según se trate la víctima de un pasajero de la aeronave o de la tripulación, una distinta y alejada indemnización, en claro detrimento de los segundos frente a los primeros».

jurisdiccional civil o social en función de que invocase responsabilidad contractual o extracontractual⁴², así como que pudiera acudir de forma sucesiva a uno u otro en función del resultado desfavorable que hubiera obtenido en el primero de ellos⁴³. En la misma línea, los Autos dictados por la Sala de conflictos del Tribunal Supremo⁴⁴ atribuyeron la competencia a la jurisdicción social, y restringieron la de los tribunales civiles, respecto de la que consideraron que «únicamente opera cuando el daño sobrevenido no se produce con motivo u ocasión del trabajo, sino que se vincula a una conducta del empleador ajena al contenido obligacional del contrato de trabajo».

De entre las resoluciones posteriores de la Sala de lo Civil, resulta fundamental la sentencia dictada por su Pleno el 15 de enero de 2008⁴⁵. En ella se destacó como elemento «decisivo» para fijar la competencia judicial, el «determinar si el daño se imputa a un incumplimiento laboral o bien a una conducta ajena totalmente al contrato de trabajo (...). 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». Así las cosas, esta sentencia subordinó la competencia de la jurisdicción civil a que el daño se debiese «a normas dis-

tintas 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». La determinación de cuándo se produce un incumplimiento del contrato de trabajo se hizo depender de que la conducta del empleador hubiera vulnerado «las normas voluntarias, colectivas y legales» reguladoras de dicho contrato de trabajo⁴⁶. Entre tales normas figuran las relativas a la protección del trabajador frente a los riesgos laborales, que recogen tanto los arts. 5.d y 19 ET⁴⁷, así como los arts. 14 y 42 LPRL⁴⁸, o art. 168.3 LGSS⁴⁹. Así pues, esta sentencia fijó la doctrina según la cual la obligación de seguridad pertenece al ámbito estricto del contrato de trabajo, al

⁴⁶ Para A.V. SEMPERE NAVARRO (op. cit.): «Como novedad, que representa un paso adelante en la competencia del orden social de la jurisdicción, la STS de 22 de junio de 2005 (RJ2005,6765), en contra de lo decidido por la sentencia recurrida, que casa y anula, mantiene que es competente el orden jurisdiccional social para el conocimiento íntegro de la demanda interpuesta por el trabajador en reclamación de los daños y perjuicios derivados de accidente de trabajo, contra todos los agentes intervinientes en el proceso, incluidos el Promotor y la Dirección Técnica de la obra siempre que –y aquí reside lo relevante–, dicho accidente de trabajo sea imputable a la falta de adopción de las medidas necesarias de seguridad en prevención de riesgos laborales».

⁴⁷ El art. 19 ET establece que «El trabajador, en la prestación de sus servicios tendrá derecho a una protección eficaz en materia de seguridad e higiene»; el art. 5.d) ET incluye dentro de los derechos del trabajador «la integridad física y una adecuada política de seguridad e higiene».

⁴⁸ El art. 14 dispone que: «Los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. El citado derecho supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales». El art. 42, por su parte, establece que: «1. 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 incumplimiento». No establece, en cambio, la competencia judicial que debe conocer de tales responsabilidades.

⁴⁹ En dicho artículo se recoge el derecho del trabajador o de sus causahabientes a las indemnizaciones de los responsables criminales o civiles, y la compatibilidad del recargo de prestaciones con la responsabilidad civil, penal o administrativa que pueda derivarse.

⁴² Así, A. GINÉS I FABRELLAS (op. cit.) señala 3 problemas principales derivados de esta dualidad jurisprudencial: el fórum shopping y peregrinaje de jurisdicciones, la inseguridad jurídica y ausencia de doctrina jurisprudencial unificada en materia de responsabilidad civil del empresario, y la variabilidad y falta de homogeneidad en la compensación del daño.

⁴³ Así lo indica M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER: «Accidente de trabajo, responsabilidad patrimonial del empresario y orden jurisdiccional competente», Relaciones Laborales, n.º. 14, 2007, p. 11.

⁴⁴ ATS de 23 de diciembre de 1993 (rec. 8/1993), 4 de abril de 1994 (rec. 17/1993) y 10 de junio de 1996 (rec. 1/1996). En los tres supuestos, la Sala ofrece el motivo para atribuir su conocimiento a los tribunales laborales que: «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».

⁴⁵ Rec. 2374/2000.



formar parte del contenido contractual establecido por la LPRL⁵⁰.

Pese a su importancia⁵¹, esta sentencia fue posteriormente matizada por la misma Sala de lo Civil en su STS de 11 de septiembre de 2009⁵². Y, además, no consiguió resolver el problema de las acciones dirigidas contra otros sujetos distintos del empresario, pues el incumplimiento del contrato de trabajo no evitaba la competencia de la jurisdicción civil, al entrar en juego su característica *vis attractiva* (art. 9.2 LOPJ). En consecuencia, solo cuando la demanda se dirija exclusivamente contra el empresario incumplidor de las medidas de prevención de riesgos se reconocía la competencia del orden social, al entender fundamentada la pretensión «de manera indubitable» en el incumplimiento del contrato de trabajo y en las normas legales que lo regulan⁵³. O bien cuando el trabajador

accidentado, aun perteneciendo a la plantilla de una empresa que no resultaba condenada, hubiera sido cedido a las otras empresas demandadas en virtud de un convenio, lo que impedía que dichas empresas fueran consideradas como terceros ajenos a la relación laboral⁵⁴.

Esta interpretación, aunque más amplia que las anteriores, impedía el resarcimiento íntegro de los daños sufridos por el trabajador. O, al menos, no lo permitía en el orden jurisdiccional social. El trabajador continuaba obligado a presentar sus reclamaciones ante diferentes órdenes jurisdiccionales, a través del denostado «peregrinaje jurisdiccional» que, aparte de las obvias molestias y complicaciones procesales, ofrecía el grave riesgo de obtener sentencias contradictorias. Finalmente, el legislador laboral dio el paso definitivo para racionalizar y ampliar el ámbito de conocimiento del orden jurisdiccional social en esta materia. No existe duda alguna de que el art. 2.b) LRJS permite ahora el conocimiento íntegro de esta cuestión «con fundamento en su mayor especialización, conocimiento más completo de la materia social y marco procesal especialmente adecuado a los intereses objeto de la tutela de este orden», como indica el propio Preámbulo de la LRJS. Los tribunales laborales son ahora competentes para conocer de la responsabilidad civil extracontractual, siempre y cuando esta traiga conexión directa con la prestación de servicios laborales. Dicha competencia laboral se mantiene aún en el caso de que exista la duda acerca de si los perjuicios sufridos por el trabajador derivan específicamente del incumplimiento del contrato de trabajo. En este punto, téngase en cuenta que el art. 76 LRJS permite solicitar como diligencia preliminar «la determinación de las personas concurrentes a la producción de un daño con la

⁵⁰ Conforme al razonamiento de la Sala, considera que «la responsabilidad por accidentes de trabajo nace del incumplimiento de una obligación legal, porque la ley está determinando el contenido obligacional del contrato de trabajo. La obligación de seguridad pertenece al ámbito estricto del contrato de trabajo, porque forma parte del contenido contractual al establecerlo la ley de Prevención de riesgos laborales en el artículo 14: se trata de una obligación general de diligencia incorporada por ley al contenido del contrato de trabajo».

⁵¹ Véase un extenso y exhaustivo comentario y análisis de esta sentencia, en el que se señala detenidamente el cambio de doctrina con respecto a resoluciones anteriores, en A.V. SEMPERE NAVARRO, op.cit.

⁵² Rec. 1997/2002.

⁵³ STS (Sala 1ª) 19 de febrero de 2008 (rec. 4572/2000). Si bien dicha sentencia reconoce que la determinación de la competencia jurisdiccional constituye una cuestión de orden público procesal, que por ello puede ser examinada de oficio por el tribunal competente «cuando consta claramente la falta de la misma. Sin embargo, la aceptación de las anteriores conclusiones, no es suficiente para considerar que la competencia jurisdiccional sobre la pretensión ejercitada en este proceso corresponde al orden social y negar la legitimidad del orden jurisdiccional civil para conocer de un asunto que se inicia con la cobertura que le proporcionaba una reiterada jurisprudencia al respecto. Lo contrario contradice la misma esencia del derecho a la tutela judicial efectiva, pues contrario a esta tutela es que a partir de una interpretación posterior de la normativa, y después de que han pasado más de diez años desde que se interpuso la demanda, se inadmita a trámite en la jurisdicción en la que había sido planteada, pasando absolutamente por alto que este mismo Tribunal, en ocasiones y, precisamente tras

ponderar las circunstancias del caso, acuñó la doctrina del peregrinaje enraizando principios procesales con los constitucionalmente protegidos la tutela judicial efectiva sin indefensión, y la evitación de dilaciones indebidas».

⁵⁴ STS (Sala 1ª) de 16 de abril de 2008 (rec. 449/2001).

persona a la que se pretenda demandar y la cobertura del riesgo en su caso»⁵⁵.

Sin embargo, el art. 2.b LRJS tampoco permite resolver todos los conflictos a los que puede dar lugar una materia tan poliédrica como la seguridad y salud en el trabajo. Por ejemplo, no clarifica cuál ha de ser la jurisdicción competente para conocer de las reclamaciones por los daños producidos con ocasión o como consecuencia del trabajo cuando dicho daño no lo sufre directamente el trabajador, sino exclusivamente los familiares que conviven con él. Así ha sucedido con la reciente serie de demandas presentadas por las esposas de los trabajadores que enfermaron, en alguna ocasión con resultados mortales, al entrar en contacto con los restos de amianto presentes en las prendas de ropa de aquéllos. Al respecto, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo⁵⁶ reconoció la competencia del orden social respecto de las demandas presentadas directamente por los trabajadores o por sus causahabientes como consecuencia de la enfermedad sufrida por dichos trabajadores. Pero negó la competencia del orden social para conocer de las demandas presentadas por las esposas enfermas de aquéllos⁵⁷. Estas últimas reclamaciones sí se han considerado afectadas por la *vis atractiva* del orden civil, desde el momento en el que el daño sufrido por las esposas, no trabajadoras, se fundamenta en normas distintas de las laborales. No niega la Sala Civil que el origen del daño es laboral. Pero entiende

que no fue consecuencia de un incumplimiento laboral, sino el resultado de la culpa o negligencia de un tercero, con el que estas mujeres no mantenían una relación de trabajo⁵⁸. De este modo, la Sala se aparta del criterio de la responsabilidad por riesgo para asumir el criterio de la responsabilidad por culpa, al amparo del art. 1902 del Código Civil⁵⁹.

Tampoco ha de pasarse por alto, en último lugar, los problemas que pueden derivarse de la responsabilidad empresarial ante los accidentes de trabajo *in itinere*, producidos fuera del recinto empresarial. En tales supuestos, puede resultar complicado determinar la responsabilidad empresarial si el accidente se consume fuera de las instalaciones empresariales. No obstante, es posible reconducir dicha responsabilidad cuando tal accidente viene motivado por el incumplimiento empresarial de las normas de prevención de riesgos laborales y especialmente si, en caso contrario, resultase obvio que se habría evitado o paliado la producción del daño al trabajador⁶⁰.

3. COMPETENCIA DEL ORDEN SOCIAL RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

El art. 2.e LRJS atribuye al conocimiento de la jurisdicción social las acciones «para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales en materia de pre-

⁵⁵ En este sentido, véase J. GARCÍA VIÑA, Indemnización por daños y perjuicios en el orden social, una panorámica, Revista Española de Derecho del Trabajo, nº. 173, 2015, BIB 2015/673).

⁵⁶ STS (Sala 1ª) de 3 de diciembre de 2015 (rec. 558/2014).

⁵⁷ Un amplio comentario de esta cuestión en M. MIÑARRO YANINI [Trabajo productivo (hombre), fuente de riesgo para el trabajo reproductivo (mujer), CEF Trabajo y Seguridad Social, nº. 395, 2016, p. 159], para quien: «La Sala distingue claramente entre los actores trabajadores y/o sus causahabientes por un lado, y las actrices no-trabajadoras sino esposas de otro». La Sala rechaza las reclamaciones de estas últimas, a las que se refiere repetidamente como «amas de casa», a pesar de haber sufrido daños en su salud, una de ellas incluso había fallecido por ello, como consecuencia del contacto permanente, al hacer la colada, con el amianto incrustado en la ropa de trabajo de sus maridos.

⁵⁸ Véase M. MIÑARRO YANINI, *op. cit.*, p. 160.

⁵⁹ M. MIÑARRO YANINI (*op. cit.*, p.160).

⁶⁰ En el supuesto conocido por la SJS Bilbao de 5 de diciembre de 2017 (proc. 397/2017), un vigilante de seguridad que había terminado su jornada y se dirigía a su domicilio fue agredido por cinco sujetos con el rostro cubierto. Se consideró que dicha agresión tuvo lugar por producirse en el camino de vuelta del trabajo a su domicilio y como consecuencia directa de su actividad laboral. Además, la sentencia considera que la evaluación de riesgos laborales de la empresa titular del centro y de las empresas de seguridad subcontratadas resultaba deficiente, así como que aquella infringió las obligaciones de coordinación de las actividades preventivas exigidas por el art. 24 LPRL.

vención de riesgos laborales, tanto frente al empresario como frente a otros sujetos obligados legal o convencionalmente, así como para conocer de la impugnación de las actuaciones de las Administraciones Públicas en dicha materia respecto de todos sus empleados, bien sean éstos funcionarios, personal estatutario de los servicios de salud o personal laboral, que podrán ejercer sus acciones, a estos fines, en igualdad de condiciones con los trabajadores por cuenta ajena, incluida la reclamación de responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales que forma parte de la relación funcional, estatutaria o laboral; y siempre sin perjuicio de las competencias plenas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones».

La principal particularidad que presentan estas demandas –respecto de las anteriormente referidas de reclamación por daños en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional– reside en su fundamento. En este caso, la acción se dirige a denunciar el mero incumplimiento de las normas en materia de prevención de riesgos, con independencia de que de dicho incumplimiento se hubieran derivado o no daños. En otras palabras, no es preciso que se produzca el evento dañoso para que el perjudicado pueda demandar, pues lo que éste quiere exigir es el cumplimiento de las obligaciones sobre prevención, aun en el caso de que el daño no hubiera llegado a producirse. Así las cosas, resulta obvio que esta acción puede tener un marcado carácter preventivo, cuando lo que busca es, precisamente, impedir que el daño pueda llegar a producirse⁶¹. El Preámbulo de la LRJS señala que con ello «se fortalecen los instrumentos judiciales para proteger a las víctimas de accidentes de trabajo (...) además se disponen los recursos para hacer efectiva la deuda de protección del empresario y la prevención de riesgos laborales», un objetivo este largamente perseguido en la mate-

ria de la prevención de riesgos laborales. Las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo cuyo cumplimiento se quiere garantizar no son sólo aquellas que figuran en la legislación nacional, internacional o comunitaria. También ha de atenderse a las normas convencionales (convenios colectivos, acuerdos de empresa, previsiones contenidas en el contrato de trabajo, o acuerdos de los TRADE) a las que remite el art. 2.2 LPRL.

Con todo, en el caso de que dicho daño se hubiera producido, estas reclamaciones permiten que el demandante exija también la responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales. Y esta opción se abre expresamente a los afectados, con independencia del carácter público o privado de su empleador, esto es: tanto si el afectado fuese un trabajador por cuenta ajena, como si se tratase de un funcionario, o formase parte del personal estatutario o del personal laboral al servicio de la Administración Pública. La ampliación de la legitimación activa para presentar estas acciones se ve correspondida también con el posible litisconsorcio pasivo: el afectado podrá dirigir su demanda a través de los tribunales laborales no sólo contra el empresario, sino también contra los terceros responsables del cumplimiento de dichas obligaciones.

En la medida en que el objetivo de esta acción es garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas legal o convencionalmente en materia de prevención de riesgos laborales, son dos los momentos en los que procede tal reclamación. Uno de ellos, inicial, tiene un claro carácter preventivo, pues no requiere que el incumplimiento se hubiera producido ya, sino que trata de prevenirlo. Así es posible que el o los demandantes actúen contra la inactividad del obligado u obligados a adoptar medidas en materia de seguridad y salud de los trabajadores, en cuyo caso el objetivo de la demanda será que se adopte una determinada conducta.

⁶¹ Así lo afirma M.L. SEGOVIANO ASTABURUAGA, op. cit., p. 57.

Un segundo momento es aquel en el que la acción se dirige directamente contra una determinada actuación en materia preventiva. Bien para impugnarla, bien para solicitar el resarcimiento de los daños y perjuicios que esta hubiera causado, o bien para reclamar ambas pretensiones.

3.1. Legitimación activa y pasiva en los procesos para exigir el cumplimiento de las normas de seguridad y salud laboral

3.1.1. Legitimación activa

Están legitimados activamente los trabajadores, a través de demanda individual o plural, o sus representantes legales o sindicales, mediante una demanda colectiva articulada a través de la modalidad especial de conflicto colectivo (arts. 153 a 162 LRJS). No lo está, en cambio, el empleador, dado que el art. 3.c LRJS excluye la competencia de los tribunales laborales para conocer las demandas que puedan presentar los empleadores frente a otros empresarios obligados a coordinar con él las actividades preventivas. Tampoco para el caso de que el empresario dirija su demanda contra otros sujetos o entidades que hubieran asumido la tarea de organizar los servicios de prevención de riesgos.

La legitimación activa contempla un concepto amplio de trabajador. No sólo incluye a los trabajadores por cuenta ajena, sino también los autónomos están legitimados para presentar una demanda ante los tribunales laborales frente a los responsables oportunos con el fin de reclamar tanto el adecuado cumplimiento de la normativa de prevención, como los daños sufridos con ocasión de su actividad profesional. Así lo ha reconocido el Auto de la Sala especial de conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2011, para quien, una vez más, el «punto de conexión, de carácter objetivo, es la índole de la materia –seguridad en el trabajo: sea de trabajadores por cuenta ajena o por cuen-

ta propia– y sector del ordenamiento al que pertenece la normativa de aplicación: Ley de Prevención de Riesgos laborales y otras normas concordantes, que forman parte del ordenamiento jurídico laboral»⁶².

Además, el art. 2.d LRJS atribuye de modo expreso competencia a los tribunales laborales para conocer de las reclamaciones de responsabilidad por daños originados en la prestación de servicios o por causa de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales –con expresa remisión al art. 2.b LRJS– presentadas por los trabajadores autónomos económicamente dependientes (en adelante TRADE) a los que se refiere el art. 17 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo⁶³. Se trata de las acciones que puedan presentar los TRADE o sus causahabientes frente a todos aquellos que puedan tener responsabilidad legal, convencional o contractual por los daños originados al TRADE en el ámbito de la prestación de servicios o, en lo que aquí interesa, que traigan su causa en accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. Así se ha señalado que la responsabilidad que puede exigir el TRADE ante el orden jurisdiccional social no sólo es aquella establecida en la LPRL a través de los correspondientes acuerdos de interés profesional⁶⁴, sino también las estipulaciones sobre seguridad y salud que pudieran haber incluido el propio TRADE y su empresario cliente en el

⁶² Sobre esta cuestión, véase F. SALINAS MOLINA, *op. cit.*, p. 134.

⁶³ Este precepto, titulado «Competencia jurisdiccional», reconoce a los tribunales del orden social competencia «para conocer las pretensiones derivadas del contrato celebrado entre un trabajador autónomo económicamente dependiente y su cliente».

⁶⁴ El art. 17.2 de la Ley 20/2007 atribuye competencia a la jurisdicción social «para conocer de todas las cuestiones derivadas de la aplicación e interpretación de los acuerdos de interés profesional, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de defensa de la competencia» cuando, en lo que aquí interesa, dichas cuestiones interpretativas versen sobre la seguridad y salud en el trabajo.



contrato celebrado entre ambos⁶⁵. De estas acciones conocerán también los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional social, por expresa indicación del artículo 2.d) en relación con el 2.b) LRJS, a través de la modalidad procesal ordinaria o de los procesos especiales adecuados a la naturaleza de la pretensión que se formule⁶⁶.

La competencia del orden social también alcanza a cuestiones colectivas en materia de seguridad y salud laboral. Con todo, los tribunales continúan debatiendo acerca de la competencia del orden jurisdiccional social para conocer de demandas de conflicto colectivo en las que se solicite el cumplimiento de las obligaciones de prevención de riesgos laborales. Dichas demandas, recuérdese, no pueden presentarse por los trabajadores individualmente considerados⁶⁷, sino que, en representación de sus intereses han de actuar los sujetos colectivos (sindicatos, representantes unitarios...) indicados en el art. 152 LRJS. De ahí la dificultad, en ocasiones, de conectar estas reclamaciones con el objeto previsto en el art. 2.e LRJS –reclamaciones entre trabajadores y empresarios– y la errónea tendencia a asimilarlo con la exclusión prevista en el art. 3.b LRJS.

Si embargo, en estos casos, no se considera aplicable la exclusión del art. 3.b LRJS, sino que se reconoce la competencia del orden jurisdiccional social para reconocer la demanda presentada por dos sindicatos en representación de los trabajadores frente a la empresa contratista y frente a la empresa principal, reclamando el cumplimiento por aquella de las

normas de prevención de riesgos laborales⁶⁸, al entender que esta no se trata de una «cuestión litigiosa entre el empresario y los obligados a coordinar con éste las actividades preventivas de riesgos laborales»; ni tampoco se trata de una cuestión «entre cualquiera de los anteriores y los sujetos o entidades que hayan asumido frente a ellos, por cualquier título, la responsabilidad de organizar los servicios de prevención». Por el contrario, se ha reconocido como «palmario» que semejante cuestión tiene su encaje en las cuestiones contempladas en el art. 2.e LRJS «dada la condición de las partes procesales, trabajadores frente a empresarios». Entender una falta de competencia de la jurisdicción social para conocer de esta cuestión se ha considerado que resultaría «rayana en la temeridad»⁶⁹.

3.1.2. *Legitimación pasiva*

El art. 2.e) LRJS permite que estas acciones se dirijan contra el empresario, como garante último del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales. Pero con frecuencia sucede que no es sólo éste el único responsable, sino que puede compartir esta obligación con otros sujetos a los que ya sea la ley, o bien los convenios o acuerdos, les atribuyan obligaciones de dar, hacer o no hacer en materia de seguridad y salud en el trabajo. Así, los tribunales laborales podrían conocer también de las demandas presentadas frente a otros empresarios que no fuesen empleadores del trabajador demandante, como sucedería con una empresa de trabajo temporal, con la empresa principal, la contratista, subcontratista o las diferentes empresas que prestan sus actividades en el mismo centro

⁶⁵ En ese sentido, véase M. R. MARTÍNEZ BARROSO: «Sujetos responsables de los incumplimientos en materia preventiva», Bomarzo (Albacete, 2016), p. 190.

⁶⁶ Al respecto, el art. 102.3 LRJS indica el uso de la modalidad procesal ordinaria o especial que corresponda «dentro del plazo de prescripción o de caducidad previsto en su caso para la misma o que resulte de la modalidad procesal aplicable, y en su defecto, regirá el plazo de prescripción de un año desde que pudieran ser ejercitadas».

⁶⁷ En este sentido, véase STS de 19 de enero de 2011 (rec. 102/2009).

⁶⁸ SAN de 29 de junio de 2016 (proc. 152/2016), en la que los dos sindicatos CCOO y UGT, en representación de sus trabajadores, presentan demanda de conflicto colectivo frente a la empresa Ferrovial Servicios S.A., así como frente a Renfe Viajeros «en su calidad de empresario principal y titular del centro de trabajo», para reclamar el cumplimiento de determinadas obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales.

⁶⁹ SAN de 29 de junio de 2016 (proc. 152/2016).



de trabajo cuando exista entre ellas una obligación de dependencia⁷⁰.

Pero la reclamación del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos no sólo será exigible sólo ante otras empresas, sino también frente a otros trabajadores de su misma o de otras empresas, trabajadores autónomos, promotores y propietarios de obra, entidades especializadas que actúan como servicios de prevención ajenos a las empresas, las auditoras y las entidades acreditadas para desarrollar y certificar la formación en materia de prevención de riesgos⁷¹. Una muestra más de la atribución plena de competencia al orden social en materia de seguridad y salud laboral es la posibilidad de que éste conozca también de las demandas dirigidas, a estos efectos, contra las Administraciones Públicas empleadoras, o contra los fabricantes, importadores y suministradores de productos y equipos de trabajo. En la misma línea, de acuerdo con lo indicado en el art. 8 de la Ley 20/2007, el TRADE podrá dirigir su acción contra otros sujetos, además de contra el empresario-cliente, como pueden ser: otros empresarios con los que concurra el TRADE en el centro de trabajo en el que desarrolla su actividad, contra otros trabajadores autónomos, contra el titular del centro de trabajo en caso de ser diferente del empresario-cliente, aunque no desarrolle en él actividad como empresario sino, por ejemplo, se tratase del promotor de una obra de construcción; o contra los fabricantes importadores y suministradores de maquinaria, equipos, productos útiles de trabajo, sustancias químicas y elementos para la protección de los trabajadores, tanto si el TRADE los hubiera adquirido directamente como si hubieran sido proporcionados por el empresario-cliente u otro empresario con los que el TRADE concurra en su actividad⁷².

⁷⁰ Sobre esta cuestión véase M.L. SEGOVIANO ASTABURUAGA, *op.cit.*, p. 57. También en este sentido, F. SALINAS MOLINA, *op. cit.*, p. 131.

⁷¹ M.L. SEGOVIANO ASTABURUAGA, *op.cit.*, p. 57.

⁷² M.R. MARTÍNEZ BARROSO, *Sujetos responsables de...*, cit., p.192.

3.2. La competencia del orden social para conocer de la impugnación de las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de seguridad y salud laboral

El deseo del legislador de eliminar el peregrinaje de jurisdicciones y de convertir al juez social en el garante del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales se muestra, como uno de sus máximos exponentes, en la atribución a los tribunales laborales, con carácter exclusivo, del conocimiento de las demandas presentadas por los empleados públicos –ya sean estos funcionarios, personal estatutario o personal laboral– contra las Administraciones Públicas para las que trabajan. También en este punto, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 55/2003, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, se había producido un cierto vaivén jurisprudencial a la hora de determinar la competencia del orden jurisdiccional social o el contencioso-administrativo, para conocer de las reclamaciones de carácter laboral del personal estatutario. En la actualidad resulta indiscutible que la jurisdicción competente para resolver las cuestiones de este personal es la contencioso-administrativa (art. 3.c LRJS), frente a la que el art. 2.e) LRJS constituye una regla excepcional, justificada por el objetivo de convertir al orden social en el garante del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.

El art. 2.e LRJS atribuye expresamente a la jurisdicción social el conocimiento de las acciones de responsabilidad administrativa por incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos, tratando de evitar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (art. 9.4 LOPJ)⁷³. Para ello, es irrelevante que de la infracción de las normas de prevención de

⁷³ En este sentido, entre otras, véase STSJ Extremadura de 30 de julio de 2015 (rec. 262/15).

riesgos laborales se haya derivado o no un daño, pues lo esencial será su mero incumplimiento. Incluso es también irrelevante a efectos de la atribución de competencia a los tribunales laborales que la Administración haya incumplido o no de las normas de prevención de riesgos. El art. 2.e) LRJS permite que cuando la cuestión litigiosa verse sobre reclamación de responsabilidad derivada de los daños sufridos por el funcionario público por el incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos por la Administración, dicha demanda debe ser decidida en el orden jurisdiccional social. Basta con que se introduzca este objeto procesal en la demanda para que surja la competencia del orden social con el fin de apreciar si efectivamente ha habido o no incumplimiento de la citada normativa⁷⁴.

El elemento determinante que permite ubicar el conocimiento de estas pretensiones en el orden jurisdiccional social y no en el contencioso-administrativo resulta ser la condición de la Administración Pública como empleadora, y no como autoridad pública⁷⁵. Se evita de este modo que los funcionarios y el personal estatutario tengan que acudir a las referidas acciones para exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública que el art. 9.4 LOPJ atribuye al conocimiento de los tribunales contencioso-administrativos, para exigir la responsabilidad de la Administración por los daños que aquellos hubieran sufrido en materia de seguridad y salud. El motivo que les abre las puertas de la jurisdicción social en igualdad de condiciones que a los trabajadores por cuenta ajena no es otro que el sujeto que exige la responsabilidad: un empleado público a su empleador, no así un tercero frente al empleado público o a la Administración, lo

que sí constituiría un supuesto de responsabilidad patrimonial⁷⁶.

A estos efectos, la Administración Pública tiene, respecto de sus empleados, las mismas obligaciones en materia de prevención de riesgos que cualquier empresario, eso sí, con las matizaciones que a tal efecto establezca el EBEP. Tanto es así, que el art. 2.e) LRJS permite que los empleados públicos presenten sus reclamaciones «en igualdad de condiciones con los trabajadores por cuenta ajena». De esta expresión se deduce que los funcionarios y el personal estatutario podrán constituir un litisconsorcio activo voluntario, para plantear conjuntamente su pretensión en la misma demanda que los restantes trabajadores por cuenta ajena al servicio de la Administración. Esto implica, además, que los empleados públicos que actúen ante la jurisdicción social en esta materia dispondrán de los beneficios procesales característicos de ésta (principios de inmediatez, oralidad, concentración, beneficio de asistencia jurídica gratuita, exención de caución para la adopción de medidas cautelares o de depósitos y consignaciones para recurrir, entre otros muchos⁷⁷). Con todo, las condiciones para el planteamiento de estas demandas ante la jurisdicción social no serán exactamente las mismas que las previstas para otros trabajadores por cuenta ajena. Así, la opción que ofrece el art. 2.e) LRJS resulta más sencilla cuando los empleados públicos reclamen contra un incumplimiento de la administración empleadora. Pero no lo será tanto cuando accionen contra su inactividad. Al tratarse de un órgano público, no será posible que presenten directamente la demanda ante los tribunales laborales, sino que previamente los futuros demandantes habrán de solicitar que la Administración lleve a cabo la actuación requerida⁷⁸.

⁷⁴ Así lo expresa la STSJ País Vasco de 2 de junio de 2015 (rec. 887/2015).

⁷⁵ A tal efecto, recuérdese que el art. 14 EBEP recoge el derecho de los empleados públicos, ya sean estos funcionarios o laborales, a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

⁷⁶ En este sentido se ha pronunciado la conocida STS (Sala 3ª) de 3 de noviembre de 2008 (rec. 5803/2004).

⁷⁷ Así, F. SALINAS MOLINA, *op. cit.*, p. 132.

⁷⁸ Como indica M.L. SEGOVIANO ASTABURUAGA (*op. cit.*, p. 58): «previamente hay que provocar una resolución administrativa frente a la que se plantea la demanda. Es decir, hay que recla-



En la misma línea, también se amplía la competencia de los tribunales laborales, en la medida en la que el art. 2 b) LRJS permite dirigir la demanda directamente contra la aseguradora de los daños, sin necesidad de demandar conjuntamente al empresario o responsable asegurado de dicho daño⁷⁹.

Con todo, las complejidades que presenta esta materia no han quedado completamente resueltas tras la promulgación del art. 2.e) LRJS. Muestra de ello es el conflicto conocido por la SAN de 12 de febrero de 2018⁸⁰, que reconoció la incompetencia del orden social para conocer de la demanda de conflicto colectiva presentada por varias asociaciones judiciales para garantizar el cumplimiento de la obligación establecida en el plan de prevención de riesgos laborales del Consejo General del Poder Judicial. Para ello, solicitaron que éste elaborase, de modo general y abstracto, las cargas de trabajo de jueces y magistrados a efectos de salud laboral. La Sala reconoció que el art. 2.e) LRJS establece «claramente» la competencia del orden social en materia de prevención de riesgos laborales de funcionarios, ya que las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de prevención de riesgos laborales «son necesariamente actuaciones administrativas, como no podía ser de otro modo, puesto que se efectúan en el ejercicio de sus potestades y funciones en esta materia». Sin embargo, también remarcó que dicha competencia queda limitada a la impugnación de actuaciones, de modo que sólo en este caso «podrán ejercer sus acciones a estos fines en igualdad de condiciones con los trabajadores por cuenta ajena, así como las reclamaciones de responsabili-

dad por daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales que forma parte de la relación funcional». Recuerda la Sala el art. 12.1.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según el cual el conocimiento de las impugnaciones de actos y disposiciones del CGPJ corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo⁸¹. Se trata, por tanto, de un fuero especial establecido por la LOPJ para los acuerdos de la Comisión Permanente del CGPJ, que atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de dichos acuerdos «sin distinguir ninguno». La Sala justifica esta especialidad en que «el CGPJ es un órgano constitucional del Estado, lo cual justifica sobradamente que el legislador haya querido que la impugnación de sus actos se residencie únicamente en la Sala Tercera del Tribunal Supremo y específicamente en la Sección Especial reiterada, sin que dicha atribución comporte la más mínima indefensión (...) garantizando, al tiempo, el debido funcionamiento de la Administración de Justicia, en la que el CGPJ juega un papel institucional decisivo». A esta explicación añade que ningún órgano de la jurisdicción social tiene atribuida expresamente la competencia para conocer de la impugnación de los actos del CGPJ, «lo cual revela inequívocamente a nuestro juicio que el legislador no ha querido que las actuaciones del CGPJ, tampoco las referidas a la impugnación de actuaciones administrativas en materia de prevención de riesgos laborales, sean impugnadas ante la jurisdicción social».

mar a la Administración que realice una determinada actuación en materia preventiva y cuando resuelva –expresamente o por silencio administrativo– se puede demandar frente a esta resolución, si resulta desfavorable».

⁷⁹ Recuerda en gran medida esta disposición con la atribución de competencia al orden social que recoge el art. 2.f) LRJS para conocer de las demandas dirigidas contra terceros vinculados al empresario «por cualquier título, cuando la vulneración alegada tenga conexión directa con la prestación de servicios», que posteriormente desarrolla el art. 178.4 LRJS.

⁸⁰ Proc. 251/2017.

⁸¹ Según el art. 638.2 LOPJ: «Los acuerdos del Pleno y de la Comisión permanente pondrán fin a la vía administrativa y serán recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El conocimiento de estos asuntos corresponderá a una sección integrada por el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que la presidirá, y por los demás Presidentes de sección de dicha Sala». La entrada en vigor de esta norma se produjo con posterioridad a la entrada en vigor de la LRJS, por lo que, indica la SAN de 12 de diciembre de 2018, «el legislador no podía desconocer lo dispuesto en su art. 2.e) LRJS».

También han querido recordar los tribunales laborales que, a pesar de la amplitud con la que puede ser entendido el art. 2.e LRJS, no toda norma que pueda coexistir con la normativa sobre prevención de riesgos laborales pertenece, automáticamente, al ámbito de conocimiento de los tribunales laborales. Existen determinadas materias que no pueden ser comprendidas en su ámbito, como sucede con la legislación sobre protección de datos⁸².

3.2.1. *Un supuesto específico: el acoso laboral en la Administración Pública*

Con anterioridad a la entrada en vigor de la LRJS, las demandas sobre acoso respecto de los funcionarios públicos debían tramitarse ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Esta cuestión era comúnmente admitida tanto por los tribunales pertenecientes a este orden jurisdiccional como por los juzgados y tribunales laborales⁸³.

Tras la entrada en vigor de la LRJS y por expresa indicación de su art. 2.e), son los tribunales laborales quienes se encargarán del conocimiento de cualquier demanda de acoso laboral, ya la presente un funcionario público, personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, o personal estatutario. En la

⁸² En particular, la citada STSJ Galicia de 26 de mayo de 2017 rechaza que constituyan «exigencias sustentables en ninguna norma legal o reglamentaria sobre prevención de riesgos laborales» las pretensiones de que los despachos de los fiscales sean individuales, la necesidad de cerraduras y otros medios de seguridad para la custodia de causas que están especialmente protegidas por el deber de secreto de acuerdo con la Ley de protección de datos y la Ley de Enjuiciamiento Criminal». Dichas exigencias, indica la sentencia, «no son exigencias sustentables en ninguna norma reglamentaria sobre prevención de riesgos laborales. Si acaso encontrasen su amparo en la legislación sobre protección de datos y en la legislación procesal penal, su cumplimiento sería deber de las Administraciones Públicas con competencias en materia de Justicia y su incumplimiento acaso podría generar otras acciones ante el Orden Jurisdiccional Contencioso administrativo, pero no ante el Social».

⁸³ Así, la STS (Sala 3ª) de 23 de julio de 2001 (rec. 3715/1997) reconoció la competencia de la jurisdicción contenciosa para conocer de una demanda por acoso sexual y moral presentada por un funcionario del Ministerio Fiscal.

actualidad, no existe duda alguna de que los riesgos psicosociales, de los que forman parte las situaciones de acoso, han de ser incluidos en el ámbito de la protección eficaz a la que obliga el art. 14 LPRL. A pesar de tratarse el acoso de una «conducta pluriofensiva» capaz de lesionar simultáneamente varios derechos fundamentales del trabajador afectado, su origen debe encontrarse «en la vulneración de los derechos del trabajador vinculados a las condiciones de trabajo y, por ende a la normativa de prevención de riesgos laborales»⁸⁴. De este deber no pueden resultar excluidas las Administraciones Públicas cuando actúan en calidad de empleador, dado el carácter universal y transversal de la LPRL⁸⁵. En este sentido se ha considerado que todo acoso laboral en el ámbito de la Administración Pública es consecuencia de una falta de diligencia por parte de ésta, ya que tiene la obligación de velar por la seguridad y protección física, psíquica y moral de sus trabajadores en el ámbito empresarial. No obstante, los tribunales tardaron en reconocer la competencia del orden social en esta materia y remitían las acciones por acoso laboral en la Administración Pública a los tribunales contencioso-administrativos. El motivo era simple, ya que consideraban estas demandas como acciones de tutela de derechos fundamentales, y éstas están excluidas del orden social por el art. 3.a) LRJS y por el art. 3.1 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa⁸⁶. Esta interpretación ha sido llevada con

⁸⁴ F. SALINAS MOLINA, *op. cit.*, p. 135. También en este sentido unificó doctrina la STS de 20 de septiembre de 2007 (rec. 3326/2006), al vincular la escasa diligencia empresarial en un supuesto de acoso laboral con el derecho del trabajador a su integridad física y a una adecuada política de seguridad e higiene (art. 4.2.d ET) y a una protección eficaz en materia de seguridad, higiene y salud en el trabajo (arts. 19 ET y 14.1 LPRL).

⁸⁵ La Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de enero de 2006, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España, Asunto C-132/04 (ECLI:EU:C:2006:18) condenó al Estado español por la exclusión injustificada de determinados colectivos del ámbito de aplicación de la Directiva 89/391, transpuesta en España por la LPRL.

⁸⁶ Entre otras, STSJ Islas Baleares de 14 de mayo de 2014 (rec. 342/2013). Para la Sala «el presente proceso tiene por objeto la demanda de la actora por violación de Derechos fun-

gran celo por parte de los tribunales, de modo que, aun cuando en la demanda se articule la pretensión por acoso laboral, se declarará la incompetencia de la jurisdicción social si el suplico de la demanda carece de contenido relacionado con el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos⁸⁷.

En otras ocasiones se justificó la remisión a la jurisdicción contenciosa de estas acciones por traer su origen de hechos anteriores a la entrada en vigor de la referida LRJS y, por ello, a su expresa remisión al orden social⁸⁸.

damentales en su calidad de funcionaria de carrera al servicio actualmente de la Consellería de turismo y Deportes de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (CAIB), por lo que en principio y con carácter general, las cuestiones litigiosas que de dicho estatus funcional surjan con su empleadora, están excluidas de la jurisdicción laboral en virtud de lo dispuesto en el arts. 1, 2 y 3 de la LRJS, ya que corresponden a la competencia material de la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con el apartado 3.a) del Artículo 1 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa».

⁸⁷ De acuerdo con este argumento, y en línea con la STSJ Castilla La Mancha de 27 de agosto de 2016 (rec. 859/2016), la STSJ Castilla La Mancha de 19 de enero de 2017 (rec. 1483/16) remite a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de la pretensión por vulneración de su derecho fundamental a la integridad moral, derivada del acoso laboral sufrido por una trabajadora integrante del personal estatutario al servicio del Complejo Hospitalario Castilla La Mancha Centro, dirigida contra éste y otros trabajadores del centro. Frente a «la pretendida existencia de acoso laboral sufrido por la demandante», la Sala atiende a los términos del suplico, en los que no menciona como infringida la normativa de prevención de riesgos laborales, sino la solicitud de nulidad de los expedientes iniciados contra la trabajadora, el cese inmediato de la realización de funciones ajenas a su puesto de trabajo y categoría profesional y la solicitud de indemnización por daños morales ocasionados. Ante ello entiende la Sala que «pese al difícil deslinde que puede darse sobre la cuestión planteada, no puede considerarse que la acción ejercitada pueda enmarcarse dentro de la competencia excepcional atribuida por el artículo 2.e) LRJS a la Jurisdicción social». En los mismos términos se pronuncia posteriormente la STSJ Castilla la Mancha de 16 de febrero de 2017 (rec. 1636/2016).

⁸⁸ Así sucede en la STSJ Galicia de 26 de mayo de 2017 (rec. 197/2017). La Sala considera incompetente a la jurisdicción social para conocer de la demanda de acoso moral presentada por un funcionario integrante del Ministerio Fiscal. Se indica que «en el caso de autos –y dadas las especiales particularidades del caso en cuanto, debido a la reforma legal el supuesto de acoso denunciado monta encima de dos

El paso adelante hacia la atribución al orden social de la competencia para conocer de las pretensiones de acoso laboral de funcionarios y personal estatutario llegó tras la vinculación de la conducta de acoso con la normativa sobre seguridad y salud laborales⁸⁹. Una vez que este vínculo se hizo evidente, el acoso pasó a ser una de las cuestiones claramente atribuidas por el art. 2.e) LRJS al orden jurisdiccional social, en tanto que «con la nueva redacción de la norma procesal, la competencia de esta jurisdicción se extiende a la impugnación de las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de riesgos laborales, también cuando son funcionarios y personal estatutario, incluidas la reclamación de responsabilidad por incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales»⁹⁰.

Actualmente, es este último aspecto, el relativo a la indemnización por los daños y perjuicios derivados de las conductas de acoso, el que ha merecido una mayor atención desde el punto de vista de la determinación del orden jurisdiccional competente. El art. 183 LRJS, relativo al contenido de la sentencia dictada en los procesos de tutela de derechos fundamentales y libertades públicas, permite al ór-

momentos legales con diferentes atribuciones competenciales- (...) la competencia para el conocimiento de la pretensión ejercitada ante el Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo ha quedado fijada en el momento de presentación de la demanda ante ese orden jurisdiccional –datada a 28.11.2011–, pues en ese momento ese Orden Jurisdiccional resultaba ser el competente». Especialmente interesante resulta lo añadido a continuación: «si el funcionario fiscal demandante hubiera presentado su demanda ante el Orden Jurisdiccional Social con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social seríamos competentes en relación con las pretensiones de aquella demanda que estuvieran comprendidas en el artículo 2 e) de la Ley (...); pero lo hizo antes, y antes no lo éramos».

⁸⁹ En palabras de la STSJ de Islas Canarias (Las Palmas) de 10 de junio de 2016 (rec. 350/2016), los artículos 3.1, 14, 15 y 22 LPRL, en relación con el art. 9.5 LOPJ, conducen al reconocimiento de la competencia de la jurisdicción social «sin otras matizaciones», tanto de las acciones derivadas de acoso sufridas por funcionarios de la Administración Pública, como para conocer de la reclamación de los daños que de ella puedan derivarse.

⁹⁰ SJS Bilbao de 20 de noviembre de 2015 (proc. 271/2015).



gano judicial que haya apreciado la existencia de vulneración de estos derechos y libertades «pronunciarse sobre la cuantía de la indemnización que, en su caso, corresponda a la parte demandante por haber sufrido discriminación u otra lesión de sus derechos fundamentales y libertades públicas, en función tanto del daño moral unido a la vulneración del derecho fundamental, como de los daños y perjuicios adicionales derivados». Parece claro que, cuando estos daños deriven de una situación de acoso moral, el procedimiento adecuado para conocer de esta pretensión es el de tutela de derechos fundamentales y libertades públicas (arts. 174-184 LRJS). Sin embargo, no han faltado sentencias que consideraron incompetente al orden social para conocer de las lesiones de derechos fundamentales y libertades públicas de los funcionarios y del personal estatutario al servicio de la Administración Pública. No existe ninguna norma que extienda al orden social la competencia para conocer de la tutela de derechos fundamentales de los funcionarios, al estilo de la que recoge el art. 2.e) LRJS respecto de la normativa sobre prevención de riesgos laborales. Así lo ha reconocido la STSJ Galicia de 14 de julio de 2014⁹¹, aunque también sea posible observar la posición contraria, admitiendo la competencia del orden social para conocer de estas cuestiones al amparo del art. 2.e) LRJS, en las sentencias

⁹¹ En ella, el demandante tenía la condición de funcionario municipal perteneciente al Cuerpo de Policía Local del Ayuntamiento de A Coruña y presentó demanda de tutela de derechos fundamentales por acoso laboral, vulneración de su integridad física y moral, su honor y dignidad, solicitando se declarase la nulidad radical y cese inmediato de la conducta impugnada, así como la condena solidaria de los demandados –Administración Pública y personas físicas– a reparar los daños y perjuicios causados. La Sala estimó la incompetencia del orden social para conocer de esta pretensión dado que «el objeto del litigio se refiere a una cuestión de derechos fundamentales por acoso laboral ocurrida en el seno de una relación funcional que no es susceptible de ser tramitada por el proceso especial previsto en los arts. 177 y ss. de la Ley Reguladora de la Jurisdicción social, pues no cabe una interpretación extensiva como la que el demandante pretende al tratarse de una materia distinta y ni siquiera relacionada con la prevención de riesgos laborales a que se refiere el art. 2.e) de la LRJS».

del TS de 10 de abril de 2013⁹² y del TSJ País Vasco de 2 de junio de 2015⁹³.

No menos importante resulta también determinar el alcance subjetivo de la competencia de los tribunales laborales de acuerdo con el art. 2.b) LRJS. Por primera vez, se incluye en ella a los funcionarios o al personal estatutario, en igualdad de condiciones que los trabajadores por cuenta ajena. Unos y otros deben de plantear sus demandas ante el orden jurisdiccional social, que atrae a sus filas, excepcionalmente⁹⁴, una competencia habitual del contencioso-administrativo. Con ello, se consiguió eliminar la competencia residual que, tradicionalmente, había venido asumiendo el orden jurisdiccional civil respecto de los pleitos sobre daños en los que hubieran intervenido personas distintas del empresario o empleador.

El elemento determinante de la asunción de competencias por el orden jurisdiccional social respecto de una materia tradicionalmente asignada al orden contencioso-administrativo reside, precisamente, en la materia respecto de la que se llevan a cabo las actuaciones administrativas impugnadas. La legislación en materia de prevención de riesgos laborales afecta y es aplicable a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, ya sea este personal funcionario, laboral o estatutario. No se trata, por consiguiente, de una normativa aplicable exclusivamente a los trabajadores.

Con todo, esta materia no fue siempre competencia de los tribunales laborales. Con anterioridad a la entrada en vigor de la LRJS, correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa, al no estar expresamente atribuida a los tribunales laborales. Dan buena muestra de ello las sentencias, algunas de la Sala Ter-

⁹² Rec. 67/2012.

⁹³ Rec. 887/2015.

⁹⁴ Así lo ha calificado la STS de 27 de agosto de 2016 (rec. 859/2016), oponiendo el art. 2.e) LRJS «de modo excepcional» a la exclusión contenida con carácter general en el art. 3.c) de la misma norma.

cera del Tribunal Supremo, que conocían de demandas de acoso presentadas por funcionarios públicos de carrera contra la Administración en la que prestaban servicios⁹⁵. Con todo, es posible encontrar significativas sentencias dictadas por los tribunales laborales en las que se admite la competencia del orden social para conocer de las demandas de acoso presentadas por empleados públicos no sólo contra su administración empleadora, sino también contra compañeros de trabajo hostigadores. Un ejemplo perfecto de esta situación puede encontrarse en la STSJ País Vasco de 20 de febrero de 2007⁹⁶ y en el magnífico razonamiento empleado por su Sala de lo Social para reconocer su competencia respecto de una demanda por reclamación de cantidad derivada de una situación de acoso, que presentó una trabajadora contra su empleador, sus superiores y otros compañeros de trabajo. La Sala reconoció la competencia del orden social para conocer de la indemnización solicitada a la administración empleadora y distinguió esta situación de los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, que sí están excluidos de la competencia del orden social⁹⁷. Pero más importante resultó la atribución al orden social de la reclamación contra sus superiores y compañeros de trabajo, que se fundamentó en dos razones principales: la pri-

mera fue la inserción de esta reclamación en la rama social del Derecho, ya que no se basa en actuaciones ajenas a la actividad laboral, sino en hechos ocurridos en lugar y tiempo de trabajo y con ocasión de la actividad laboral. La segunda razón no es otra que evitar la ruptura de «la continuidad de la causa» que se produciría en el caso de que se ejercitase esta acción ante el orden civil por el mero hecho de tratarse de personas físicas «en detrimento de la adecuada satisfacción del derecho a la tutela judicial de la parte demandante y de la celeridad y economía procesal, con riesgo de fallos contradictorios y duplicidad de indemnizaciones por los mismos daños, sin que exista justificación alguna para ello».

3.2.2. *Las competencias plenas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones en materia de seguridad y salud laboral*

La Administración Laboral tiene, entre sus competencias, la tarea de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo (art. 7.1.b LPRL), a través, entre otros medios, de la actuación de la Inspección de Trabajo (art. 9 LPRL)⁹⁸. Para realizar su actividad, la Inspección cuenta, entre otros mecanismos, con la posibilidad de emitir los correspondientes requerimientos de subsanación al empresario así como las correspondientes propuestas de sanción por las deficiencias observadas en el cumplimiento de las normas de seguridad y salud (art. 43 LPRL) e, incluso, paralizar las actividades de una empresa cuando hubiera detectado en ella algún incumplimiento de dicha normativa que pueda suponer un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores (art. 44 LPRL). Todo ello sin perjuicio de que, en supuestos de excepcional gravedad, pueda ser el Gobierno o el órgano correspondiente de la comunidad autónoma el que

⁹⁵ Sirva como ejemplo la STS (Sala 3ª) de 23 de julio de 2001 (rec. 3715/1997).

⁹⁶ Rec. 2742/2006. La trabajadora solicitó la condena solidaria al pago de una indemnización por los daños y perjuicios sufridos: «en tanto que los mismos habían sido consecuencia por un lado de la no existencia de las medidas necesarias en materia de prevención de riesgos psico-sociales, y por otro de la no adopción de medida alguna ante el conflicto existente con mis compañeros de trabajo y con el pleno conocimiento, complacencia y pasividad de la dirección».

⁹⁷ En palabras de la Sala: «no se basa en la indebida prestación del servicio público asumido por el Consorcio de Compensación de Seguros, sino en el incumplimiento de sus obligaciones como empresario». Con gran contundencia defendió que «la asignación al orden jurisdiccional contencioso-administrativo de la competencia para conocer de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, debe ser interpretada en sus propios términos y en armonía con el artículo 3 de la propia Ley 29/1998 y con los preceptos que asignan al orden social la competencia para el enjuiciamiento de los litigios que surjan en la rama social del derecho, con independencia de la naturaleza pública o privada del empleador».

⁹⁸ La Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social desarrolla las variadas competencias de la Inspección de Trabajo en materia de seguridad y salud laboral.

decrete la suspensión temporal de la actividad (art. 53 LPRL). Así pues, ante la constatación de un incumplimiento, la Inspección de Trabajo podrá iniciar el procedimiento administrativo sancionador por infracciones de orden social, que podrá finalizar con una disposición sancionadora, impugnabile ante el orden jurisdiccional social (art. 2.n LRJS).

Todas estas funciones de la Inspección revisten una clara naturaleza administrativa, si bien a la vez producen notables efectos sobre las relaciones laborales de las empresas en las que se lleve a cabo esta medida⁹⁹. Por lo tanto, la competencia judicial en tales supuestos habrá de repartirse entre el orden contencioso-administrativo y el laboral, de acuerdo con la siguiente regla general: las impugnaciones directas de la resolución administrativa se dirigirán ante la jurisdicción contenciosa, mientras que las controversias entre empresario y trabajadores acerca de la aplicación de las limitaciones establecidas por la Inspección corresponderán a los tribunales laborales.

La modalidad procesal regulada por los arts. 151 y 152 LRJS actúa, a estos efectos, como cajón de sastre, absolviendo todas las impugnaciones de los actos administrativos en materia laboral que no estén expresamente remitidos a otra modalidad procesal¹⁰⁰. Expresamente, dicha modalidad procesal contempla la impugna-

ción ante la jurisdicción social de las resoluciones administrativas en materia de accidente de trabajo o enfermedad profesional, acoso sexual o acoso por razón de sexo (art. 151.5) y de las resoluciones de la autoridad laboral de paralización de trabajos por riesgo grave e inminente para la seguridad y salud (art. 152.2). Serán los destinatarios del acto o de la resolución impugnada quienes tendrán legitimación activa para presentar su demanda ante la jurisdicción social (art. 151.5 LRJS) para solicitar su revocación o su anulación. Pero también todos aquellos que ostenten derechos o intereses legítimos en dicha revocación o anulación podrán participar como parte en el proceso y habrán de ser emplazados al efecto¹⁰¹.

La Inspección de Trabajo, al igual que la Administración Laboral, cuando el centro de trabajo sometido a inspección coincida con el domicilio de la persona afectada, podrá solicitar la correspondiente autorización judicial para efectuar la debida inspección para el caso en el que el titular del domicilio se opusiera a la inspección o existiese el riesgo de tal oposición «en relación con los procedimientos administrativos de los que conozca o pueda conocer posteriormente la jurisdicción social, o para posibilitar cualquier otra medida de inspección o control que pudiera afectar a derechos fundamentales y libertades públicas» (art. 76.5 LRJS).

4. CUESTIONES LITIGIOSAS EXCLUIDAS DEL ORDEN SOCIAL EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La centralización del conocimiento de las materias relativas a la seguridad y salud en el orden jurisdiccional social a través

⁹⁹ Así, L.A. FERNÁNDEZ VILLAZÓN (Distribución y delimitación de competencias entre la Jurisdicción Social y la Jurisdicción contencioso-administrativa, Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 261) señala, a modo de ejemplo, las siguientes: «concretamente, van desde el mantenimiento del derecho al salario de los trabajadores, en los casos de paralización o suspensión, pasando por la responsabilidad empresarial sobre todas las prestaciones de seguridad social que se deriven de los accidentes de trabajo que pueden producirse por incumplimiento de la medida de paralización o suspensión y llegando a la extinción de los contratos de trabajo en los supuestos de cierre definitivo. Todas estas consecuencias deberán ser planteadas ante la jurisdicción de trabajo».

¹⁰⁰ Puede verse un análisis de dicha modalidad procesal en Y. MANEIRO VÁZQUEZ, Impugnación de los actos administrativos en materia laboral y de seguridad social (excluidos los prestaciones), en NOGUEIRA GUASTAVINO y GARCÍA BECEDAS, «Lecciones de jurisdicción social», Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 557-574).

¹⁰¹ En el caso particular de las sanciones administrativas por acoso sexual o acoso por razón de sexo está legitimada la víctima del acoso, según su libre decisión. Esto implica que se le emplazará para que tenga conocimiento de la existencia del proceso, pero no podrá ser obligada a comparecer en él en contra de su voluntad (arts. 8.13 y 8.13 bis RLD 5/2000 y art. 12.3 LO 3/2007).



de la ampliación de competencias llevada a cabo por el art. 2 LRJS no impide que, determinadas cuestiones, aun vinculadas con la prevención de riesgos laborales, queden excluidas del orden social y permanezcan bajo la jurisdicción civil o contencioso administrativo. La exclusión del orden social tiene su encaje tanto en el art. 2.b LRJS *in fine* («y sin perjuicio de la acción de repetición que pudiera corresponder ante el orden competente»), como en el art. 3.c LRJS, que excluye del conocimiento de los tribunales laborales «las cuestiones litigiosas en materia de prevención de riesgos laborales que se susciten entre el empresario y los obligados a coordinar con éste las actividades preventivas laborales y entre cualquiera de los anteriores y los sujetos o entidades que hayan asumido frente a éstos, y por cualquier título, la responsabilidad de organizar los servicios de prevención».

4.1. La incompetencia del orden social para conocer de las acciones de responsabilidad entre empresarios por los daños causados en materia de seguridad y salud

La competencia del orden jurisdiccional social no alcanza a conocer de la acción de repetición entre los responsables del daño respecto del pago del recargo de prestaciones por falta de medidas de seguridad. En tal supuesto, sigue vigente la doctrina unificada por la STS de 30 de abril de 1990¹⁰², que reconoció la competencia de los tribunales civiles.

¹⁰² Núm. 647. En ella se resolvió sobre el litigio promovido por un empresario que ejerció frente a otro la acción de resarcimiento respecto de unos derechos laborales de trabajadores de este último, que había tenido que asumir como contratista entrante en un servicio de limpieza anteriormente atendido por aquel y como consecuencia de lo previsto en el convenio colectivo de aplicación.

La atribución de la competencia al orden civil para conocer de estas cuestiones no se altera, a juicio de los tribunales¹⁰³, por lo dispuesto en el art. 2.e LRJS. Dicho precepto ubica en la jurisdicción social el conocimiento de las acciones destinadas a garantizar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, o la responsabilidad por los daños sufridos por causa de su incumplimiento. En el caso de la acción de repetición, ésta no proviene de la naturaleza laboral de la prestación, sino que la relación entre las empresas está sujeta a las normas civiles. Por lo tanto, se considera que debe ser también la jurisdicción civil la que conozca del reparto de responsabilidades entre ellos¹⁰⁴.

El mismo razonamiento cabe realizar respecto de la acción para reclamar a la mutua el reintegro de facturas por asistencia sanitaria derivada de accidente de trabajo y prestada por el Servicio sanitario de salud. En tal supuesto, es clara la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁰⁵, en tanto que no se trata de reparar al trabajador por el daño causado como consecuencia de un accidente de trabajo, sino del abono por parte de la mutua a una Administración Pública de unos importes correspondientes al tratamiento médico del trabajador accidentado.

¹⁰³ En este sentido, véase la reciente STSJ País Vasco de 16 de mayo de 2017 (rec. 921/2017), en la que se atribuye a la competencia del orden civil el conocimiento de la acción de repetición entre dos empresas que resultan deudoras solidarias respecto del recargo de prestaciones por falta de adopción de medidas de seguridad.

¹⁰⁴ Para la referida STSJ País Vasco de 16 de mayo de 2017, «no estamos ante una pretensión que se promueve dentro de la rama social del Derecho. Cuestión distinta es que, esa normativa civil o los mismos términos de la relación contractual concertada entre ellos, pueda conducir a hacer el reparto en función de la mayor o menor entidad del incumplimiento preventivo causal del accidente por cada una de ellas».

¹⁰⁵ Así lo ha reconocido, entre otras, la SAN (Sala de lo contencioso-administrativo) de 23 de junio de 2017 (rec. 30/2017).

4.2. Las cuestiones que se susciten entre el empresario y los obligados a coordinar con éste las actividades preventivas. Y entre cualquiera de los anteriores y los sujetos o entidades que hayan asumido la responsabilidad de organizar los servicios de prevención

El art. 3.b LRJS matiza la atribución a la jurisdicción social de los litigios referidos en el art. 2.e LRJS, en materia de cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, también en el caso de los empleados públicos respecto de su administración empleadora. Así las cosas, de acuerdo con las exclusiones contenidas en el referido art. 3.b LRJS, no podrán conocer los tribunales laborales de las cuestiones que se susciten entre el empresario y los obligados a coordinar con él las actividades preventivas y entre cualquiera de ellos y los sujetos o entidades que hayan asumido la responsabilidad de organizar los servicios de prevención. Entre estas reclamaciones pueden encontrarse las que realiza una empresa principal respecto de una contratista y/o subcontratista, entre empresarios que comparten un lugar de trabajo sin vinculación entre ellos, entre una empresa titular de un centro de trabajo y las empresas con las que coordina actividades, o una empresa de trabajo temporal respecto de la empresa usuaria¹⁰⁶.

Los empresarios que, en un mismo centro de trabajo, realicen actividades que puedan poner en peligro a los trabajadores de otras empresas deberán cooperar entre sí, estableciendo los medios de coordinación de actividades que resulten necesarios, en atención a la peligrosidad de las actividades que se realicen en el centro de trabajo, el número de trabajadores que pueden resultar afectados y la duración de la concurrencia de actividades desarrolladas por estas empresas (art. 4.1 RD 171/2004, de 30 de enero). Ahora

bien, en el caso de que dichos empresarios hayan incumplido o cumplan defectuosamente este deber de coordinación, no podrán plantearse ante la jurisdicción social las cuestiones que surjan de esta situación, pues de ellas habrán de conocer los tribunales civiles.

Lo mismo sucedería en el caso en el que uno de los empresarios fuera el titular del centro de trabajo. También serían competencia del orden civil, no del laboral, las cuestiones que puedan surgir entre el empresario principal y alguno o algunos de los empresarios concurrentes, o bien directamente entre éstos. Por el mismo motivo, tampoco son competencia de los tribunales laborales las cuestiones que surjan entre el empresario principal y los contratistas o los subcontratistas, o de éstos entre sí.

En la misma línea, también corresponden al orden jurisdiccional civil y, por lo tanto, están excluidas del laboral, las acciones que se susciten entre el empresario y los sujetos o entidades que hayan asumido frente a ellos por cualquier título la responsabilidad de organizar los servicios de prevención. El RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el reglamento de los servicios de prevención, indica quiénes pueden ser los obligados a prestar este servicio¹⁰⁷. Con independencia de cuál sea la modalidad elegida para organizar la actividad de prevención de riesgos, habrán de plantearse ante el orden jurisdiccional civil, al estar excluidos del laboral, las cuestiones que surjan entre la empresa –ya se trate de la empresa principal, contratista, subcontratista, titular del centro de trabajo, etc.– y los sujetos o las entidades que hayan organizado los servicios de prevención¹⁰⁸.

Obviamente, la situación habría de modificarse en el supuesto en el que la indicada descoordinación de las actividades preventivas

¹⁰⁶ M.C. SALCEDO BELTRÁN: «Prevención de riesgos laborales en la nueva Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social», en RODRÍGUEZ PASTOR y ALFONSO MELLADO (Dir.), «La nueva ley de la Jurisdicción Social», Bomarzo (Albacete, 2012), p. 414.

¹⁰⁷ De acuerdo con lo indicado por dicho precepto, el servicio puede prestarse: asumiendo personalmente tal actividad, designando uno o varios trabajadores para llevarla a cabo, o bien constituyendo un servicio de prevención propio o bien ajeno.

¹⁰⁸ Sobre esta cuestión, véase M.L. SEGOVIANO ASTABURUAGA, op. cit., pp. 95-96.



dé como resultado un accidente de trabajo o una enfermedad profesional. O, incluso, si de ella puede derivarse un riesgo para el trabajador. En tales supuestos, el conflicto ya no sólo afectaría a una relación exclusivamente civil o mercantil entre las partes, sino que se trataría de un conflicto entre empresarios y trabajadores atribuido, sin margen de duda en este caso, al orden jurisdiccional social (art. 2.ª LRJS)¹⁰⁹.

BIBLIOGRAFÍA

- M. CORREA CARRASCO: «Accidente de trabajo, responsabilidad empresarial y aseguramiento», Bomarzo, Albacete, 2007.
- L. DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR: «La nueva dimensión de la materia contenciosa laboral: una mirada a través de las sucesivas leyes de procedimiento laboral», en DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR (Coord.), «La nueva dimensión de la materia contenciosa laboral», Bomarzo, Albacete, 2014.
- J.M. DÍAZ RODRÍGUEZ: «Impugnaciones en materia administrativa laboral», en DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR (Coord.), «La nueva dimensión de la materia contenciosa laboral», Bomarzo, Albacete, 2014.
- L.A. FERNÁNDEZ VILLAZÓN: «Distribución y delimitación de competencias entre la Jurisdicción social y la Jurisdicción contencioso-administrativa», Lex Nova, Valladolid, 2001.
- J. GARCÍA MURCIA: «Responsabilidades y sanciones en materia de seguridad y salud en el trabajo», Aranzadi, Pamplona, 2003.
- J. GARCÍA MURCIA: «Responsabilidades y sanciones en materia de seguridad y salud en el trabajo», Revista de Trabajo y Seguridad Social-CEF, nº 395, febrero 2016, pp. 87-100.
- L. GIL SUÁREZ: «Responsabilidad civil o patrimonial derivada de accidente de trabajo: clases, elementos subjetivos y jurisdicción competente (I)», Actualidad Laboral, nº. 1, 2005, pp. 1128-1141.
- A. GINÉS Y FABRELLAS: «La Ley de la Jurisdicción social: punto y final al eterno debate acerca de la jurisdicción competente en materia de responsabilidad civil del empresario», Relaciones Laborales, nº. 21/22, 2012 (LA LEY 17931/2012).
- M.I. LÓPEZ LLUCH: «Tutela resarcitoria social en el caso Spanair», Revista de Trabajo y Seguridad Social-CEF, nº. 421, abril 2018, pp. 103-110.
- Y. MANEIRO VÁZQUEZ: «Impugnación de los actos administrativos en materia laboral y de seguridad social (excluidos los prestacionales)», en NOGUEIRA GUASTAVINO y GARCÍA BECEDAS (Dir.), «Lecciones de jurisdicción social», Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 557-574).
- A. MARTÍN VALVERDE: «Sistema judicial y jurisdicción laboral», en «El proceso laboral. Estudios en homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil», Lex Nova Valladolid, 2001.
- M.R. MARTÍNEZ BARROSO: «Sujetos responsables de los incumplimientos en materia preventiva», Bomarzo, Albacete, 2016.
- M. MIÑARRO YANINI: «Trabajo productivo (hombre), fuente de riesgo para el trabajo improductivo (mujer)», CEF Trabajo y Seguridad Social, nº 395, 2016, pp. 157-161.
- C. MOLINA NAVARRETE: «Análisis de la nueva Ley de Jurisdicción Social. Nuevas reglas legales, nuevos problemas, nuevos retos», La Ley, 2012.
- B. RODRÍGUEZ SANZ DE GALDEANO: «Responsabilidades de los fabricantes en materia de prevención de riesgos laborales», Lex Nova, Valladolid, 2005.
- M. RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER: «Accidente de trabajo, responsabilidad patrimonial del empresario y orden jurisdiccional competente», Relaciones Laborales, nº. 2, 2007, pp. 15-32.
- F. SALINAS MOLINA: «La nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Social y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», Revista de Trabajo y Seguridad Social-CEF, nº 395, febrero 2016, pp. 121-141.
- M.C. SALCEDO BELTRÁN: «Prevención de riesgos laborales en la nueva Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social», en RODRÍGUEZ PASTOR y ALFONSO MELLADO (Dir.), «La nueva ley de la Jurisdicción Social», Bomarzo (Albacete, 2012), pp. 407-428.
- SANFULGENCIO GUTIÉRREZ: *Las contradicciones del Tribunal Supremo en el establecimiento del orden jurisdiccional competente para enjuiciar la responsabilidad civil empresarial por los daños y perjuicios derivados de accidentes de trabajo: a propósito de las sentencias dictadas el 1 (Sala de lo Social) y el 31 de diciembre de 2003 (Sala de lo Civil)*, Relaciones Laborales, nº. 14, 2004, pp. 75 y ss.
- A.V. SEMPERE NAVARRO: *¿Cuál es la jurisdicción competente para determinar la responsabilidad civil del empresario derivada de accidente de trabajo?*, Revista Doctrinal Aranzadi Social, nº. 1, 2008 (BIB 2008/494).

¹⁰⁹ En este sentido, C. MOLINA NAVARRETE, op. cit., p. 78: «por mediar el punto de conexión relevante en orden a fijar la competencia: una cuestión litigiosa relativa a demandas del trabajador en relación a cualquier situación de riesgo que le afecte, pero no ya cuando sólo se trata de situaciones entre personas vinculadas por relaciones mercantiles».

RESUMEN

La Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la jurisdicción social convirtió al orden social en el orden especializado –con la salvedad del penal– para el conocimiento unificado de todas las materias de prevención de riesgos laborales, accidente de trabajo y enfermedad profesional. Este estudio trata de realizar un análisis de la evolución que ha tenido lugar en esta materia, prestando especial atención a la evolución jurisprudencial, que ha sido la principal impulsora de las mejoras legislativas que trató de ofrecer la LRJS, y que culminaron en sus artículos 2 (materias incluidas) y 3 (materias excluidas). El carácter poliédrico de la prevención de riesgos en el ámbito laboral, plagada de aspectos laborales, civiles, penales y administrativos, dificultó la identificación del orden jurisdiccional competente para conocer de cada uno de ellos, por tratarse de una materia que desborda un único orden jurisdiccional. De modo expreso, la LRJS reconoce su intención de evitar el llamado «peregrinaje jurisdiccional», que obligaba a los afectados a acudir a distintos juzgados y tribunales, provocaba graves disfunciones y dificultaba la efectiva protección de los derechos de las personas, protección integral de sus intereses en un período de tiempo adecuado y con unas razonables expectativas de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva. Este artículo centra su análisis en las dos materias sobre las que se centraron los principales problemas de delimitación de competencias entre el orden social y los órdenes civil y contencioso-administrativo: la responsabilidad del empresario en supuestos de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y los litigios sobre la aplicación o inaplicación de la norma de prevención de riesgos laborales por la Administración Pública en su condición de empleadora, no de poder público. Al análisis de estos dos aspectos tradicionales, se unirá el de otras cuestiones más recientes, como la competencia jurisdiccional para conocer de las demandas presentadas por los trabajadores autónomos económicamente dependientes, o el supuesto específico de acoso en la Administración Pública.

De todo ello, podrá apreciarse el importante papel que ha desempeñado la LRJS a la hora de centralizar el conocimiento de estas cuestiones en el orden social y favorecer el cumplimiento efectivo de las políticas de promoción de la seguridad y salud en el lugar de trabajo. La LRJS reivindica ex novo su propia competencia para conocer de las acciones sobre responsabilidad por accidentes de trabajo y enfermedades laborales que traigan su causa en la actuación culposa del empleador (art. 2.b LRJS). Este artículo constituyó una novedad sin precedente alguno en los anteriores textos procesales y convirtió a la jurisdicción social en el garante del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, desde la primera fase preventiva, hasta la última fase reparadora del daño ocasionado por su incumplimiento. En consecuencia, el orden social concentra ahora el conocimiento de las acciones que puedan ejercitar los trabajadores o sus causahabientes contra el empresario o contra aquéllos a quienes se les atribuya legal, convencional o contractualmente responsabilidad por los daños que tengan su causa en accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. Pero, además, también se ocupa de la acción directa frente a la entidad aseguradora que cubra la responsabilidad civil patronal, sin perjuicio de la acción de repetición que pudiera corresponder ante el orden competente. La ampliación de la competencia del orden social que realizó el art. 2.b LRJS trató de ofrecer la solución definitiva que tanto había reclamado la doctrina científica y la judicial, poniendo fin a la dualidad de jurisdicciones competentes en materia de responsabilidad civil del empresario derivada de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

En segundo lugar, en este trabajo se analiza la competencia del orden social respecto del cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales [art. 2.e) LRJS]. La acción se dirige a denunciar el mero incumplimiento de las normas en materia de prevención de riesgos, con independencia de que de dicho incumplimiento se hubieran derivado o no



daños. En otras palabras, no es preciso que se produzca el evento dañoso para que el perjudicado pueda demandar, pues lo que éste quiere exigir es el cumplimiento de las obligaciones sobre prevención, aun en el caso de que el daño no hubiera llegado a producirse. Así las cosas, resulta obvio que esta acción puede tener un marcado carácter preventivo, cuando lo que busca es, precisamente, impedir que el daño pueda llegar a producirse. Con todo, en el caso de que dicho daño ya se hubiera producido, estas reclamaciones permiten que los afectados exijan también la responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, con independencia del carácter público o privado de su empleador. En este estudio se analizan los dos momentos en los que procede esta reclamación: el inicial, que trata de prevenir el incumplimiento, y el posterior, dirigido a impugnar o a resarcir los daños derivados de un incumplimiento empresarial en materia de seguridad y salud laboral.

El último apartado analiza las cuestiones litigiosas excluidas del orden social en materia de prevención de riesgos laborales. Algunas de ellas, a pesar de estar vinculadas con la prevención de riesgos laborales, resultan expresamente excluidas del orden social y pertenecen al civil o contencioso administrativo. En concreto, se analizan dos aspectos: en primer lugar, la exclusión del orden social para conocer de las acciones de responsabilidad entre empresarios por los daños causados en materia de seguridad, para comprobar que la competencia del orden jurisdiccional social no alcanza a conocer de la acción de repetición entre los responsables del daño respecto del pago del recargo de prestaciones por falta de medidas de seguridad. En segundo lugar, se analiza la exclusión del orden social para conocer de las cuestiones que se susciten entre el empresario y los obligados a coordinar con éste las actividades preventivas, y entre cualquiera de los anteriores y los sujetos o entidades que hayan asumido la responsabilidad de organizar los servicios de prevención. Los empresarios que, en un mismo centro de trabajo, realicen actividades que puedan poner en peligro a los trabajadores de otras empresas deberán cooperar entre sí, estableciendo los medios de coordinación de actividades que resulten necesarios. Ahora bien, en el caso de que dichos empresarios hayan incumplido o cumplan defectuosamente este deber de coordinación, no podrán plantearse ante la jurisdicción social las cuestiones que surjan de esta situación, pues de ellas habrán de conocer los tribunales civiles, al igual que cuando uno de los empresarios fuera el titular del centro de trabajo.

Palabras clave: Jurisdicción, prevención de riesgos; funcionarios; responsabilidad; accidente de trabajo; enfermedad profesional.

REVISTA DEL MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL



ABSTRACT The Law 36/2011, of October 10, Regulator of the Labour Jurisdiction (LRJS) made the Labour Courts the specialized ones –with the exception of the Criminal jurisdiction– for all the matters of occupational risks, work accidents and occupational diseases. This study tries to perform an analysis of the evolution that has taken place in this matter, paying special attention to the jurisprudential evolution, which has been the main driver of the legislative improvements that the LRJS tried to offer, and that culminated in its articles 2 (included subjects) and 3 (excluded subjects). The multifaceted nature of the occupational risks in the workplace, plagued by labour, civil, criminal and administrative issues, made it difficult to identify the jurisdictional order responsible for each of them, because it is a matter that exceeds one single jurisdictional order. In particular the LRJS recognizes its intention to avoid the so-called «jurisdictional pilgrimage», which obliged the affected to go to different courts and tribunals, caused serious dysfunctions and hindered the effective protection of the rights of the people, comprehensive protection of their interests in a limited period of time and with reasonable expectations of legal security and effective judicial protection. This article focuses its analysis on the two subjects on which the main problems of delimitation of competences between the Labour Courts and the Civil and Administrative Courts were focused: the responsibility of the employer in cases of occupational accidents and illness and litigation on the application or non-application of the standard for the prevention of occupational risks by the Public Administration in its capacity as employer, and not as a public authority. The analysis of these two traditional aspects will be combined with other more recent issues, such as jurisdictional competence to hear the claims presented by economically dependent self-employed workers, or the specific case of harassment in public administrations.

From all this, we can appreciate the important role played by the LRJS in centralizing the knowledge of these issues in the social order and encouraging effective compliance with policies to promote safety and health in the workplace. The LRJS claims *ex novo* its own competence to hear actions on liability for work accidents and occupational diseases that arise from negligent action on the part of the employer (Article 2.b LRJS). This article has no precedent in the previous procedural texts and turned the social jurisdiction into the guarantor of compliance with the regulations for the prevention of occupational hazards, from the first preventive phase to the final phase of reparation of the damage caused by its non-compliance. Consequently, the social order now concentrates the responsibility for the claims that can be presented by workers or their successors against the employer or against those who are legally, conventionally or contractually attributed responsibility for the damages that arise from work accidents or occupational diseases. But, in addition, it also deals with direct action against the insurance company that covers the employer's civil liability, without prejudice to the action of repetition in the appropriate jurisdiction. The extension of the competence of the social order that the art. 2.b LRJS created tried to offer the definitive solution that both scientific and judicial doctrine had demanded, putting an end to the duality of competent jurisdictions in terms of civil liability of the employer arising from work-related accidents and occupational diseases.

Secondly, this paper analyses the competence of the social order regarding compliance with the norms of prevention of occupational risks [art. 2.e) LRJS]. the claim is aimed at denouncing the mere failure to comply with the rules on risk prevention, regardless of whether said breach resulted in damages. In other words, it is not necessary to produce the harmful event so that the injured party can sue, because what he wants to demand is compliance with the obligations on prevention, even if the damage has not occurred. So, it is obvious that this action can have a strong preventive character, when what you are looking for is precisely to prevent damage occurring. However, in the event that this damage has already occurred, these claims allow those who had been affected to also demand liability arising from the damages suffered as a consequence of non-compliance with the regulations for the prevention of occupational risks, regardless of public or private nature of employer. This study analyses the two moments in which this claim



arises: the initial one, which seeks to prevent non-compliance, and the subsequent one, aimed at challenging or compensating for the damages arising from a breach by the employer in matters of occupational health and safety.

The last section analyses the litigious issues excluded from the social order in terms of prevention of occupational risks. Some of them, despite being linked to the prevention of occupational risks, are expressly excluded from the social order and belong to civil or administrative litigation. Specifically, two aspects are examined: firstly, the exclusion from the Labour Courts of the claims of responsibility between employers for the damages caused in the matter of security, to verify that the competence of the social jurisdictional order does not cover the repetition claims between those responsible for the damage with respect to the payment of the Social Security surcharge due to lack of security measures. Secondly, the exclusion of some matters from Labour Courts is studied in order to know the questions that arise between the employer and those obliged to coordinate the preventive activities with it, and between any of the previous ones and the subjects or entities that have assumed the responsibility of organizing prevention services. Employers who, in the same workplace, carry out activities that may endanger the workers of other companies should cooperate with each other, establishing the means of coordinating activities that are necessary. However, in the event that said employers have failed to fulfil or defectively achieve this duty of coordination, issues arising from this situation may not be raised before the social jurisdiction, as they will have to be heard by the civil courts, the same as when the employer is the owner of the work place.

Keywords: Jurisdiction; health and safety law; civil servants; liability; workplace accident; professional illness.

REVISTA DEL MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

