

que serían obtenibles por otras vías. Con ello, se trata de asegurar una eficaz complementariedad y el reparto equilibrado de responsabilidades administrativas y penales, que tampoco puede desconocer el hecho de que, en la práctica, la intervención penal en la aplicación de la normativa social tiene un carácter marginal.

3.2. LA COMPETENCIA DEL ORDEN SOCIAL PARA RESOLVER LA ÍNTEGRA RESPONSABILIDAD DERIVADA DEL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES PREVENTIVAS

Un nuevo problema que plantea el desenvolvimiento concurrente de las responsabilidades que operan en materia preventiva es el relativo a la jurisdicción competente para su conocimiento, que ha mostrado dificultades. Así, un claro foco de inconvenientes se manifiesta entre la jurisdicción social y la contencioso-administrativa, que todavía tiene atribuido el conocimiento de las sanciones impuestas en el orden social, incluidas las que afectan a la prevención de riesgos laborales. Aunque desde 1998 era esperable hacer realidad la declarada intención del legislador de abordar de forma global y racional el reparto de competencias entre los órdenes jurisdiccionales social, contencioso-administrativo y civil, tan frecuentemente en conflicto³⁵, lo cierto es que no solo la aprobación de la actual ley reguladora de la jurisdicción social ha venido a corregir esa situación y a introducir en este terreno una importante modificación normativa que da al traste con la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para el conocimiento de las sanciones administrativas que la LISOS establece en materia de seguridad y salud en el trabajo. Con ello, resuelve los habituales problemas de concurrencia de distintos órdenes jurisdiccionales en la aplicación de la normativa laboral, con particular incidencia, en lo relativo a nuestro ámbito, a la resolución de la concurrencia entre las infracciones administrativas y el recargo de prestaciones de la Seguridad Social.

³⁵ En efecto, la redacción que la DA 5ª LJCA dio al art. 3 LPL, modificada después por la DA 24ª L. 59/1998, en el sentido de atribuir al orden social la competencia en las pretensiones sobre las resoluciones administrativas relativas a la imposición de cualesquiera sanciones por todas las infracciones del orden social, excluidas las de Seguridad Social [art. 3.2.a) LPL], quedaba en suspenso en tanto no se aprobara la correspondiente modalidad procesal laboral, cuyo proyecto debía haberse mandado a las Cortes Generales antes del 1 de octubre de 1999 pero que hasta muy recientemente no ha visto la luz.

En efecto, cuando la impugnación y revisión jurisdiccional de este tipo de sanciones administrativas correspondía todavía al orden contencioso-administrativo, se hacían visibles problemas derivados del riesgo de doble enjuiciamiento de un mismo incumplimiento por la jurisdicción contencioso-administrativa y la social, con dificultades añadidas cuando se producía un diferente resultado e inconvenientes añadidos de prejudicialidad. Aunque el problema se resolvía técnicamente en el art. 42.5 LISOS, al afirmar que “la declaración de hechos probados que contenga una sentencia firme del orden jurisdiccional contencioso administrativo, relativa a la existencia de infracción a la normativa de prevención de riesgos laborales, vinculará al orden social de la jurisdicción, en lo que se refiere al recargo, en su caso, de la prestación económica del sistema de la Seguridad Social”, ello no eludía la cuestión de fondo. Opción legislativa justificada en el intento de evitar posibles sentencias contradictorias, pero de resultado criticable en la imprevisión de que las resoluciones de lo social produjeran el mismo efecto vinculante sobre las de lo contencioso-administrativo, de suerte que, resolviendo el problema de soluciones contradictorias sobre una misma conducta empresarial, no impedía la relegación del orden jurisdiccional que naturalmente debía conocer de estos asuntos, incuestionablemente incluidos en la rama social del derecho, dispersándose la jurisdicción competente y eludiendo la adecuada concentración en un único ámbito de la totalidad de las pretensiones y el conocimiento global de cuantas responsabilidades se deriven de la eventual infracción de las normas preventivas.

De ahí lo favorable de la actual solución legal que acoge ya el art. 1 LJS, al prever la competencia de los órganos jurisdiccionales del orden social para conocer de las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del Derecho, tanto en su vertiente individual como colectiva, incluyendo las que versen sobre materias laborales y de Seguridad Social, “así como de las impugnaciones de las actuaciones de las Administraciones públicas realizadas en el ejercicio de sus potestades y funciones sobre las anteriores materias”. Lo que completa el posterior art. 2.n) de la misma norma, que atribuye la expresa competencia sobre la impugnación de las resoluciones recaídas en el

ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y sindical, y los arts. 151 y 152, que regulan el procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de seguridad social excluidos los prestacionales. La ampliación de esta competencia del orden jurisdiccional social, al tiempo que racionaliza y otorga mayor coherencia a su ámbito objetivo, encuentra pleno fundamento en su mayor especialización y conocimiento más completo de la materia social, otorgando un marco procesal especialmente adecuado a los intereses objeto de tutela de este orden. Tal solución está llamada a poner fin a una frecuente conflictividad evidenciada en la práctica jurisdiccional acerca del ámbito material del orden social, que se evidenciaba en la presencia de resoluciones heterogéneas de órganos judiciales adscritos a órdenes distintos, resultado de la disgregación del conocimiento de determinadas y esenciales materias sociales entre diversas jurisdicciones distintas de la social, especialmente la contencioso-administrativa y la civil, y que terminaba repercutiendo sobre la más efectiva protección de los derechos de los trabajadores. Así, concentrar en sede jurisdiccional social la completa materia laboral y de Seguridad Social resuelve los problemas de disparidad de criterios jurisprudenciales, de dilación en la resolución de los asuntos, de gastos derivados de emprender acciones ante diversos órganos judiciales y de fragmentación de la protección jurídica dispensada que, sobre ser incompatible con los principios constitucionales de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, tampoco coadyuvan al funcionamiento más eficiente del sistema socioeconómico.

Pero las novedades en esta materia no se agotan en lo recién señalado, introduciendo la norma procesal otras interesantes reglas competenciales dirigidas a desplegar efectos incisivos en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, colaborando a la eficacia del sistema de protección de la seguridad y salud en el trabajo y proporcionando congruencia al esquema general de exigencia de responsabilidades por incumplimiento de los deberes de prevención. Así, destaca sobremanera el nuevo art. 2.b) LJS que dispone la concentración en el orden jurisdiccional social de todas las cuestiones litigiosas relativas a las responsabilidades derivadas de accidentes de trabajo o enferme-

dades profesionales. Ello supera la situación que obligaba a los sujetos afectados a acudir necesariamente a distintos órdenes jurisdiccionales, civil, contencioso-administrativo y social, para intentar lograr la tutela judicial en este contexto. Más concretamente, el orden social conoce de 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”. Así pues, a la jurisdicción social compete enjuiciar de forma conjunta a cuantos sujetos hayan concurrido en la producción del daño derivado del trabajo, creándose una sede única de tutela jurisdiccional que va a hacer más asequible el resarcimiento integral del daño causado, en coherencia no solo con una frecuente demanda doctrinal y aun jurisprudencial³⁶, sino con el contenido previsto en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012).

En efecto, la opción unificadora en la jurisdicción social de la total protección que quepa reclamar en materia de riesgos profesionales y de daños derivados del trabajo configura al orden social en garante único y suficiente del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, tanto cuando no se hayan actualizado daños pero se haya generado una mera situación de riesgo ya sancionable, como cuando esos daños concretos se hayan producido efectivamente. Y ello, en expresión de la exposición de motivos que se comparte,

36 En la doctrina, por ejemplo, AA.VV. (dir. F. DURÁN LÓPEZ), *Informe sobre riesgos laborales y su prevención. La seguridad y la salud en el trabajo en España*, cit., pp. 75 y 77; G. TUDELA y Y. VALDEOLIVAS, *Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa de desarrollo. Comentarios, jurisprudencia, concordancias, doctrina*, cit., p. 486; C. ALFONSO MELLADO, *Responsabilidad empresarial en materia de seguridad y salud laboral*. Valencia (Tirant lo Blanch), 1998, p. 130; B. GUTIÉRREZ-SOLAR, *Culpa y riesgo en la responsabilidad civil por accidentes de trabajo*. Madrid (Thomson Civitas), 2004, pp. 56 y ss.; M. CORREA, *Aseguramiento de los riesgos profesionales y responsabilidad empresarial*, cit., p. 48; AA.VV., *Responsabilidades en materia de seguridad y salud laboral. Propuestas de reforma a la luz de la experiencia comparada*, cit., p. 260. Y en la jurisprudencia, las SSTs 24 may. 1994, 27 jun. 1994 y 10 dic. 1998; por su parte, la STS(Civ.) 15 en. 2008, manteniendo inicialmente bien deslindados los ámbitos de competencia de las jurisdicciones civil y social en la materia, concluye finalmente declarando la competencia civil, aparentemente en contra de sus iniciales argumentaciones, en base a la vis atractiva que ejerce el orden civil en las acciones de responsabilidad por daños y perjuicios.

no solo fortalece los instrumentos judiciales para combatir la lacra de los accidentes de trabajo sino que además disponen los recursos para disipar el fantasma del riesgo³⁷. Por ello, esta novedad procesal trasciende con mucho la sola esfera de la actuación jurisdiccional, relevante sin duda, para dejar impronta sobre la política preventiva en general y sobre la mejor garantía de la eficacia de la protección de la seguridad y salud en el trabajo en nuestro sistema, porque hace factible un más completo cumplimiento de las obligaciones de prevención y una más asequible y eficaz exigencia de responsabilidades sancionadoras y reparadoras del daño causado, en su caso. Así, evitar la intervención sucesiva de órdenes jurisdiccionales diversos, junto a facilitar una más pronta resolución de cuantos asuntos han de ventilarse en relación con la materia abordada, impide la existencia de pronunciamientos diversos que chocan con la seguridad jurídica que reclama materia tan sensible individual y socialmente.

Por lo demás, la solución actual resuelve otros problemas técnico-jurídicos provocados por el juego conjunto de las responsabilidades en materia preventiva, como el relativo a la competencia jurisdiccional de la exigencia de daños y perjuicios consecuencia de un incumplimiento del deber de prevención, conocida tanto por la jurisdicción civil como social, declarándose ambas competentes en la materia, como se vio. Es claro ahora que la competencia se sitúa en el orden social, siendo irrelevante a estos efectos que sus órganos judiciales deban aplicar normas comunes o que el resultado dañoso exceda del específico marco del contrato de trabajo. Junto a clarificar las competencias de cada orden de la jurisdicción, se asegura la resolución en un único proceso de todas las acciones de reclamación, haciendo más asequible la reparación íntegra del daño efectivamente producido, al tiempo que evita que se dicten sentencias contradictorias. Efecto este segundo particularmente patente en nuestro contexto, porque la

37 A lo que también coadyuva el hecho de que, en la materia preventiva que se analiza, esta asignación de competencias incluye a los funcionarios o personal estatuario que deberán plantear, en su caso, sus reclamaciones ante el orden jurisdiccional social en igualdad de condiciones con los trabajadores por cuenta ajena, que también afecta a competencias sobre medidas cautelares y que, por último, cubre igualmente las cuestiones relativas a los órganos de representación de personal en las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos en el trabajo a través, en su caso, de los Delegados de Prevención y los Comités de Seguridad y Salud, con independencia de tipo de personal que intervenga en su designación o composición.

jurisprudencia civil entiende que las resoluciones de la jurisdicción laboral no le afectan y solo despliegan efectos en su ámbito procesal. En definitiva, la competencia de la jurisdicción social se basa en que la exigencia de responsabilidad deriva de un ilícito producido en el orden social, concretamente el incumplimiento de las obligaciones empresariales en materia de seguridad y salud en el trabajo³⁸.

3.3. LOS PROBLEMAS DE ARTICULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL

La importancia de corregir los problemas derivados de la confusa separación de sendos órdenes jurisdiccionales supera, como se ha dicho, las puras consecuencias competenciales para superar, en su caso, un defecto material más grave, cual es que, concurriendo responsabilidad civil y de seguridad social vía recargo de prestaciones, pueda generarse una duplicidad de compensaciones económicas cuya compatibilidad e independencia plantea ciertas reservas, especialmente como resultado de la difícil conceptualización del recargo de prestaciones de la Seguridad Social, cuya naturaleza híbrida complica su interrelación con otras modalidades de responsabilidad. La apuntada compleja naturaleza jurídica –indemnizatoria, sancionatoria o mixta– que se atribuye a esta medida despliega relevantes efectos en el plano de la concurrencia con otras posibles responsabilidades. Esto es, de mantenerse el carácter sancionador del recargo, como entiende la jurisprudencia social aludida, esta figura, jugando un nada desdeñable papel de estímulo a la prevención, por la onerosidad que supone para la empresa, no conjura algunos delicados problemas en relación con

38 La nueva regulación puede también solventar otros problemas. Las reglas de absorción por el orden social de las reclamaciones civiles derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional, antes no aplicables si el deudor era una Administración pública, aun vinculada, sin duda, por la aplicación de la normativa preventiva cuando actúa como empleadora (art. 3.1 LPRL) y, en consecuencia, susceptible de responder a la eventual exigencia de responsabilidad patrimonial, era conocida hasta ahora en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, fuera laboral o funcional la naturaleza de la relación que está en su base, excluyendo, en todo caso, la actuación del orden social y civil. No obstante, el vigente art. 2.q) LJS del reiterado proyecto de ley corresponderá también aquí al orden social de la jurisdicción el conocimiento sobre estas cuestiones, al referirse expresamente ese apartado a las indemnizaciones, especialmente en los supuestos de accidentes de trabajo o enfermedad profesional, que pudieran establecerse por las Administraciones públicas a favor de cualquier beneficiario. Sobre las críticas a la situación anterior, G. TUDELA y Y. VALDEOLIVAS, *Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa de desarrollo. Comentarios, jurisprudencia, concordancias, doctrina*, cit., pp. 486-487.