

SUMARIO

I.	CUESTIONES PREVIAS.	11
II.	ENTRE LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS Y LA DETERMINACIÓN DEL RESPONSABLE	15
III.	LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN EL PROCESO PENAL	21
	1. DAÑOS OCASIONADOS POR DELITOS Y ACCIÓN RESARCITORIA	21
	2. EL MARCO PROCESAL ACTUAL DE LAS ACCIONES INDEMNIZATORIAS	25
IV.	EL CONFLICTO PROCESAL EN EL ÁMBITO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	39
	1. ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD PENAL, CIVIL Y ADMINISTRATIVA	39
	2. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN SIN IMPUTACIÓN PENAL DE SU PERSONAL	45
	2.1. La caracterización de la responsabilidad de la Administración	46
	2.2. Acción de regreso y cobertura aseguradora	55
	2.2.1. La acción de regreso.	56

2.2.2. La cobertura aseguradora en la responsabilidad de la Administración	59
V. EL CONFLICTO PROCESAL EN EL ÁMBITO DE LA JURISDICCIÓN LABORAL.	69
1. DISCREPANCIAS ENTRE LAS SALAS DEL TRIBUNAL SUPREMO	69
2. CONCURRENCIA DE PARTES DEMANDADAS Y DEMANDANTES	78
2.1. Pluralidad de demandados: procedimiento único o elección de jurisdicción.	79
2.2. Pluralidad de demandantes: competencia y coherencia jurisdiccional	86
VI. PROPUESTAS DE MEJORA	93
1. LA DETERMINACIÓN DEL GRADO ÓPTIMO DE ESPECIALIZACIÓN	94
2. LA IMPLEMENTACIÓN DE CRITERIOS DE ATRIBUCIÓN EXCLUSIVOS Y UNÍVOCOS	99
VII. CONCLUSIONES.	105
VIII. BIBLIOGRAFÍA	109

I. CUESTIONES PREVIAS

El principal desafío práctico del Derecho español de daños radica en la concurrencia de diversas jurisdicciones con capacidad para conocer una misma pretensión indemnizatoria. Este solapamiento competencial da lugar a incoherencias y contradicciones que ponen de manifiesto disfunciones e ineficiencias en el sistema de responsabilidad civil, generando externalidades y costes asociados a la fragmentación jurisdiccional. Por ello, se hace necesario un análisis riguroso de estos desajustes y sus consecuencias, con el objetivo de proponer soluciones que contribuyan a mejorar la coherencia y la eficiencia en la administración de justicia.

La determinación del orden jurisdiccional competente en el Derecho español de daños se establece, por regla general, en función del régimen jurídico aplicable al sujeto presuntamente responsable. Sin embargo, cuando el daño proviene de un ilícito penal, la competencia corresponde de forma exclusiva al orden penal¹. En este contexto, la acción civil derivada del delito no pierde su naturaleza civil por el hecho de ser ejercitada en un proceso penal. La coexistencia de una responsabilidad civil de carácter general y una forma específica que se

1. ADAN DOMÈNECH, F., *La LEC práctica en fichas*, Barcelona (2 ed.), J. M. Bosch Editor, 2017, p. 28.

define como derivada del delito es una anomalía del actual diseño procesal de las acciones indemnizatorias, y una fuente de enorme ineficiencia. Si la finalidad es evitar que la víctima deba acudir a dos procedimientos judiciales, resulta difícil justificar que el ordenamiento le permita reservarse las acciones civiles para un proceso posterior.

Cuando la pretensión de indemnización de daños puede encuadrarse igualmente en la jurisdicción civil o, en su caso, penal, surgen dificultades para precisar con claridad el orden jurisdiccional competente. Si el hecho que causa el daño cometido por el personal al servicio de la Administración no está tipificado como delito, el orden jurisdiccional competente vendrá determinado por la naturaleza de la actividad que ha producido el daño. Esta circunstancia no solo plantea un conflicto en cuanto al órgano jurisdiccional competente civil o contencioso-administrativo, sino que también introduce una cuestión relevante respecto al régimen jurídico aplicable, ya sea el de la responsabilidad por culpa o el de la responsabilidad objetiva y directa. En cambio, si el hecho está tipificado como delito el orden jurisdiccional competente y único es el penal. Ahora bien, si la acción de responsabilidad patrimonial se ejercita no sólo contra el funcionario sino también contra la Administración, la responsabilidad de ésta deja de ser directa y pasa a ser subsidiaria. En tal caso, la indemnización solo podrá obtenerse una vez recaiga sentencia condenatoria en el ámbito penal y se constate la insuficiencia patrimonial del funcionario condenado.

Además, una vez que la Administración ha satisfecho la indemnización al perjudicado como consecuencia de una sentencia penal condenatoria dictada contra el funcionario, resulta innecesario volver a enjuiciar el grado de culpa o dolo en un eventual procedimiento de repetición. Esta duplicidad procesal no solo implica una ineficiencia en términos de recursos públicos, sino que genera costes sociales injustificados y externalidades negativas. Por otra parte, cuando la Administración tiene concertado un seguro de responsabilidad civil, se plantea el problema adicional de precisar con claridad el orden jurisdiccional competente para el ejercicio de la acción directa contra

la aseguradora. Esta disyuntiva entre la jurisdicción civil y la jurisdicción contencioso-administrativa genera una notable inseguridad jurídica, que puede dar lugar a una innecesaria prolongación del procedimiento e incluso a la imposición de costas al demandante que opte por la vía jurisdiccional inadecuada.

El orden jurisdiccional social tampoco está exento de problemas de solapamiento competencial. En efecto, cuando los daños ocasionados por el trabajador se producen en el marco de una relación laboral y con vulneración de normas de carácter laboral, la responsabilidad recae sobre el empleador y corresponde su conocimiento a la jurisdicción social. En cambio, si el daño se origina al margen de dicha relación o sin infracción de normas laborales, la competencia será del orden civil. Esta duplicidad de vías no solo genera incertidumbre competencial, sino que conlleva la aplicación de regímenes jurídicos de responsabilidad sustancialmente distintos, comprometiendo la coherencia del sistema de indemnización de daños.

La eventual ampliación o prórroga de la competencia de un órgano jurisdiccional más allá de los límites legalmente establecidos constituye un problema de orden público. Ello pone en riesgo la integridad del sistema jurídico, al abrir la puerta a abusos procesales y situaciones de injusticia, especialmente cuando las partes intentan sortear las reglas de competencia a través de fórmulas artificiosas.

En este contexto, resulta especialmente desafortunado que víctimas de un mismo tipo de daño puedan verse sometidos a procedimientos distintos ante órganos jurisdiccionales diferentes, con la consiguiente aplicación de normas materiales divergentes en relación con su pretensión resarcitoria. Esta fragmentación no solo compromete la seguridad jurídica, sino también la igualdad en el acceso a la tutela judicial efectiva.

II. ENTRE LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS Y LA DETERMINACIÓN DEL RESPONSABLE

Las personas que hayan sufrido un daño, así como sus causahabientes, ostentan el derecho a ejercitar la correspondiente pretensión resarcitoria ante los tribunales del orden civil, con el objetivo de obtener una indemnización por los perjuicios sufridos. Sin embargo, este principio general que configura la jurisdicción civil como cauce ordinario y preferente para el resarcimiento de los daños presenta numerosas excepciones, en particular cuando los daños, ya sean materiales o personales, han sido causados por sujetos de Derecho público o por actuaciones vinculadas al ejercicio de potestades públicas. En el Derecho español de daños la pretensión civil que se ejercita ante los tribunales de la jurisdicción civil es la solución por defecto, al igual que las reglas civiles tradicionalmente aplicables a la pretensión resarcitoria una vez producido un daño. No obstante, las excepciones a este principio general de aplicación de las normas civiles y de competencia de la jurisdicción civil, aunque están previstas en las normas sustantivas y tienen su reflejo en las reglas de atribución de competencia jurisdiccional, han dado lugar a un conjunto de criterios complejos y a veces contradictorios².

2. Se ha ocupado de esta cuestión de forma especial GÓMEZ LIGÜERRE, C., *Derecho aplicable y jurisdicción competente en pleitos de responsabilidad civil ex-*

Mientras que las regulaciones materiales establecen los criterios para atender las reclamaciones tras la producción de un hecho dañoso, la competencia de los órganos judiciales en cada uno de los órdenes jurisdiccionales está determinada por la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ)³ y por las normas procesales correspondientes. A pesar de ello, en la práctica, la aplicación judicial del Derecho de daños es proclive a la generación de conflictos procesales jurisdiccionales, ya sea porque se considera que el caso debe ser juzgado por otra jurisdicción o porque dos jurisdicciones se atribuyen simultáneamente la competencia sobre un mismo asunto. En esencia, el debate gira en torno a determinar qué órgano judicial tiene la potestad de conocer y resolver el caso conforme a los criterios de atribución competencial propios de cada orden jurisdiccional⁴. En cualquier caso, la resolución de estos conflictos corresponde a la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo, que se pronunciará mediante una resolución en forma de auto, determinando cuál de las jurisdicciones enfrentadas es la competente para conocer del asunto sometido a su consideración⁵.

El Derecho español de daños se estructura en cuatro marcos normativos: el civil, cuyo ámbito regulatorio básico se encuentra en los artículos 1902 a 1910 del Código Civil; el penal, que aborda la responsabilidad civil derivada de la comisión de ilícitos penales; el administrativo, que regula la responsabilidad civil de las Administraciones públicas; y el laboral, que aunque no cuenta con normas generales sobre responsabilidad civil,

tracontractual, Madrid, Marcial Pons, 2019; GÓMEZ LIGÜERRE, C., Responsabilidad civil y responsabilidad laboral derivadas de una misma contingencia profesional. De nuevo sobre la jurisdicción competente. La sentencia civil del caso Uralita. *Revista InDret*, 1, 2016; GÓMEZ LIGÜERRE, C., Problemas de jurisdicción competente y de derecho aplicable en pleitos de responsabilidad civil extracontractual. *Revista InDret*, 2, 2009.

3. Vid. art. 9 LOPJ.

4. GARBERÍ LLOBREGAT, J., *Jurisdicción y competencia de los juzgados y tribunales civiles*, Cizur Menor, Aranzadi, 2008, p. 442.

5. Vid. arts. 42 a 50 LOPJ.

establece disposiciones específicas que prevén la responsabilidad del empresario por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los empleados. Cada uno de estos marcos normativos dispone de sus propias leyes procesales, que son aplicadas de manera exclusiva y excluyente por los tribunales correspondientes a cada orden jurisdiccional. La asignación de los asuntos entre los distintos órdenes jurisdiccionales potencialmente competentes para resolver una demanda de indemnización por daños sigue, fundamentalmente, el criterio objetivo y el criterio subjetivo.

El primer criterio para la determinación del orden jurisdiccional competente es el objetivo. Conforme a este criterio, la jurisdicción competente se determinará según la calificación jurídica de los hechos que ocasionaron el daño, distinguiéndose entre conductas delictivas y no delictivas. Esta diferenciación es esencial para establecer si el asunto debe ser conocido por la jurisdicción penal o, en su defecto, por la jurisdicción civil u otro orden jurisdiccional competente. Si el tribunal penal determina su competencia para conocer del asunto, los tribunales de los demás órdenes jurisdiccionales deberán acatar dicha decisión y abstenerse de intervenir en la causa, en virtud de la prioridad de la jurisdicción penal. La prevalencia de la jurisdicción penal en el conocimiento de los casos que puedan constituir ilícitos penales produce un efecto preclusivo, lo que implica que el ejercicio de la acción penal impide la continuación de cualquier proceso en otros órdenes jurisdiccionales que se base en los mismos hechos.

En segundo lugar, el criterio subjetivo determina la jurisdicción competente en función del régimen jurídico aplicable al posible responsable del daño. En la práctica, este criterio constituye la principal fuente de conflictos procesales jurisdiccionales, especialmente cuando el daño ha sido ocasionado por una pluralidad de sujetos, cada uno de ellos sometido a un régimen jurídico diferente. La coexistencia de diversos regímenes jurídicos subjetivos genera, en efecto, dificultades para establecer la jurisdicción competente en materia de reclamación indemnizatoria por parte de la víctima. Estas complejidades se originan

cuando los responsables del daño están sometidos a distintos marcos normativos, lo que dificulta la elección del tribunal adecuado para resolver el litigio. Por ello, la asignación de competencias entre las jurisdicciones civil, contencioso-administrativa y social debe efectuarse de conformidad con la distribución de competencias por razón de los asuntos, tal y como establece la LOPJ, garantizando que cada jurisdicción actúe dentro de los límites normativos correspondientes⁶.

El problema para fundamentar que la existencia y extensión de una pretensión indemnizatoria pueda ser evaluada por hasta cuatro jurisdicciones potencialmente competentes radica en la aplicación de distintas normativas procesales y, en numerosos casos, en la adopción de criterios divergentes en materia de responsabilidad civil. Esta pluralidad de enfoques conlleva una notable inseguridad jurídica, al generar incertidumbre y discrepancias en las resoluciones sobre la reclamación. A pesar de esta diversidad, la pretensión de la víctima sigue siendo la misma: obtener una compensación por el daño sufrido. La coexistencia de distintos regímenes legales y jurisdicciones competentes incrementa la inseguridad jurídica, debido a la falta de uniformidad en las decisiones relativas al resarcimiento de daños. Esta situación puede derivar en resultados contradictorios, lo que entorpece la protección efectiva de los derechos de la víctima. A ello se suma que cada orden jurisdiccional valora los mismos daños causados conforme a regímenes jurídicos diferentes, que conducen a consecuencias jurídicas igualmente dispares. Esta heterogeneidad dificulta la determinación del alcance de la indemnización y obstaculiza el acceso de la víctima a una reparación justa y adecuada⁷.

6. Piénsese en los supuestos en que la víctima, en lugar de reclamar la reparación del daño a la Administración pública titular del servicio público que lo causó, se dirige contra la compañía aseguradora de la Administración o contra el personal contratado para la prestación del servicio público.

7. GÓMEZ LIGÜERRE, C., *Derecho aplicable y jurisdicción competente...*, ob. cit., pp. 28 y 30.

La asignación de competencias entre los distintos órdenes jurisdiccionales se fundamenta en la identificación de los potenciales responsables del accidente, ya sean particulares, empleadores o funcionarios. De acuerdo con el régimen jurídico aplicable a cada uno de dichos responsables, se determina un estándar de responsabilidad distinto, el cual será gestionado por el orden jurisdiccional correspondiente, en función de la naturaleza del vínculo y de las normativas que rigen la relación entre las partes. No obstante, dicho enfoque omite considerar la pretensión principal de la víctima, que es obtener una compensación por el daño sufrido. Las diferencias en el tratamiento jurisdiccional solo se disipan cuando el daño se origina en la comisión de un ilícito penal. En tales casos, la competencia no se asigna en función de la naturaleza de la reclamación indemnizatoria, sino en relación con la posible dimensión penal de las conductas que ocasionaron el daño. Así, la jurisdicción competente se establece en función de la naturaleza del acto que causa el daño, y no en base a la finalidad resarcitoria perseguida por la víctima.

Por ello, resulta pertinente la observación de GÓMEZ LIGÜERRE al indicar que, al menos en lo que se refiere a la distribución de competencias entre los distintos órdenes jurisdiccionales, el Derecho de daños se concibe como una herramienta orientada hacia los responsables, en lugar de centrarse en la protección de las víctimas. El establecimiento del orden jurisdiccional competente se basa en el régimen legal aplicable al demandado, considerado el potencial responsable del daño, sin que la pretensión resarcitoria de la víctima constituya el elemento central de dicha determinación⁸.

El conflicto de jurisdicciones reviste gran importancia, puesto que, según la jurisdicción en la que se presente la demanda, las consecuencias pueden variar considerablemente, dado que los tribunales aplican criterios distintos en sus resoluciones. El

8. GÓMEZ LIGÜERRE, C., Responsabilidad civil y responsabilidad laboral..., *ob. cit.*, pp. 4 a 7.

problema se agrava cuando dos órdenes jurisdiccionales distintos reclaman la competencia para resolver ciertos asuntos o, incluso, cuando ambos la ejercen de forma efectiva. Esta situación, como veremos, da lugar a una especie de jurisdicción electiva, es decir, permite al justiciable elegir entre una u otra jurisdicción. En este contexto, la parte demandante dispone de la facultad de optar por el orden jurisdiccional ante el cual formular su reclamación, lo que añade un elemento adicional de complejidad e incrementa la incertidumbre en la resolución del conflicto, al depender el desenlace del litigio en buena medida del fuero elegido.

III. LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN EL PROCESO PENAL

En el proceso penal la denominada responsabilidad civil derivada del delito implica que, tras consumarse el ilícito penal, el autor debe resarcir económicamente a las víctimas por los daños y perjuicios ocasionados. Bajo este régimen, el autor no solo enfrenta las consecuencias penales de su conducta delictiva, sino que también debe indemnizar a las víctimas por los perjuicios sufridos como consecuencia de su comportamiento ilícito. Así, la responsabilidad civil se configura como un mecanismo de compensación a favor de la víctima, independiente de la eventual condena penal que se imponga al infractor, pudiéndose abordar tanto en el proceso penal como en el civil, de acuerdo con las circunstancias y la normativa aplicable.

1. DAÑOS OCASIONADOS POR DELITOS Y ACCIÓN RESARCITORIA

En el sistema jurídico español, la responsabilidad por los daños ocasionados por una acción u omisión voluntaria o imprudente castigada por las leyes penales se establece en el proceso penal, siempre que, tras dictarse una sentencia condenatoria, la víctima no haya renunciado a la acción civil ni optado por reservarla para su ejercicio en un procedimiento civil posterior. El objetivo principal de este sistema es proteger al

perjudicado, quien, al no manifestarse explícitamente en contrario, permite que el Ministerio Fiscal actúe en su nombre solicitando la reparación del daño sufrido. De este modo, la víctima no necesita interponer una acción civil independiente, ya que el propio proceso penal se encarga de garantizar la indemnización correspondiente. Aunque el modelo español ofrece ciertas ventajas, también presenta inconvenientes que no deben pasarse por alto. Uno de los aspectos más destacados de este sistema es su singularidad, derivada de características específicas que lo hacen diferente a otros modelos jurídicos. Entre ellas se encuentran la intervención del Ministerio Fiscal en nombre de la víctima y la posibilidad de resolver tanto la responsabilidad penal como la civil en un solo proceso. Sin embargo, esta integración de ambos aspectos también puede acarrear ciertas dificultades, entre ellas la posible dilación de la resolución de la reclamación indemnizatoria o la complejidad en la coordinación entre los distintos elementos que conforman del proceso penal⁹.

La doctrina mayoritaria sostiene que la responsabilidad civil recogida en el artículo 1092 del Código Civil¹⁰ no surge directamente del delito, sino del daño injusto que este provoca. De este modo, se asemeja a la responsabilidad derivada de actos u omisiones que no están sancionados o penados por la ley, pero en los que intervienen elementos como la culpa o la negligencia¹¹. En este sentido, aunque la conducta que origina el daño

9. YZQUIERDO TOLSADA, M., La responsabilidad civil en el proceso penal. En L.F. Reglero Campos y J. Manuel Busto Lago (Coord.), *Tratado de Responsabilidad civil*, vol. 1 (pp. 1105-1236), Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 1105 y ss. Disponible en Aranzadi digital (BIB 2014\137).

10. Art. 1092 CC: «Las obligaciones civiles que nazcan de los delitos o faltas se registrarán por las disposiciones del Código Penal».

11. DíEZPICAZO y PONCE DE LEÓN, L., *Derecho de daños*, Madrid, Civitas, 1999, pp. 269 y ss.; DíEZPICAZO y PONCE DE LEÓN, L., *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial. Las relaciones obligatorias*, tomo II, Madrid, Civitas, 2008, pp. 235 y ss.; ALASTUEY DOBÓN, C., Comentario a los arts. 109 a 122 del Código Penal. En M. Gómez Tomillo (Dir.), *Comentarios al Código Penal*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 443 y ss.