

## DE LA RECTA INTERPRETACIÓN DEL ART. 2 e) DE LA LRJS Y DE LA INEQUÍVOCA JURISPRUDENCIA DE LA SALA CUARTA AL RESPECTO

*Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2021  
(ECLI:ES:TS:2021:487)*

JOSE MARÍA MORENO PÉREZ\*

**SUPUESTO DE HECHO:** Sobre el conflicto planteado, emerge la cuestión competencial del orden social que resulta negada por el Juzgado de instancia, así como por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sus precedentes pronunciamientos. El hecho desencadenante de la controversia competencial surge de las acciones planteadas por un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, por razón de acoso vinculado al incumplimiento de la normativa de riesgos laborales. Se pretende la determinación de la responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos psicosociales por los graves daños y perjuicios profesionales, físicos, psíquicos y morales, así como al honor y a la propia imagen del compareciente, contra la Dirección General de la Policía, condenándola a resarcir al miembro de los cuerpos de seguridad con el importe de veinte mil euros, junto a las medidas necesarias preventivas y paliativas, necesarias en el ámbito de la normativa infringida.

**RESUMEN:** Conforme a los requisitos del artículo 219 de la LRJS, la Sala IV supera la admisibilidad del recurso, encontrando la contradicción respecto de la sentencia de contraste en la diferente atribución de competencias (en aquella afirmada para el orden jurisdiccional social, negada en la recurrida), sin que las actuaciones previas sean impedimento para apreciar la contradicción.

La cuestión litigiosa queda centrada y limitada a determinar si es competente el orden social de la jurisdicción para conocer de demanda en la que interesa la responsabilidad por los daños sufridos por incumplimiento de las normas de

\* Abogado en ejercicio y profesor asociado de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

prevención de riesgos laborales psicosociales, invocándose la infracción de las normas de prevención de riesgos laborales (sin tratarse de proceso de tutela de derechos fundamentales), siendo el demandante funcionario público. Tal cuestión encuentra acogida por el alto tribunal considerando que el orden social es competente para resolver la cuestión planteada, acordando por tanto devolver las actuaciones al órgano de instancia previa anulación de la causa desde el auto de inadmisión de la demanda.

## ÍNDICE:

1. LA CLAVE ESTÁ EN LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. EL CRITERIO JURISPRUDENCIAL SOSTENIDO DESDE LA SALA IV
2. LA POSICIÓN DE LA SENTENCIA Y SU VALOR COMPILATORIO
3. UNA VALORACIÓN FINAL

### **1. LA CLAVE ESTÁ EN LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. EL CRITERIO JURISPRUDENCIAL SOSTENIDO DESDE LA SALA IV**

Los factores que conforman el marco fáctico de relevancia en la presente causa, refleja una serie pautada de hechos que se combinan sistemáticamente, situándonos con facilidad, pero no sin polémica, en el marco competencial, a saber: funcionario público o personal estatutario, daños y perjuicios profesionales, conductas enmarcadas o no en el acoso y hostigamiento al trabajador, incumplimiento de las normas en materia de prevención. Cuando tales factores bordean la vulneración de derechos fundamentales surge la disyuntiva de cuál ha de ser la jurisdicción competente, toda vez que resultan en conflicto la aplicación del artículo 2 e), el 2 f) y el 3 c) ambos de la LRJS, considerando que el primero fija al funcionario público en el ámbito de la justicia social y el segundo lo excluye redirigiendo sus pasos ante el orden contencioso administrativo, debiendo ser este el que mantenga la protección del derecho fundamental frente a la Administración Pública.

Las demandas en materia de incumplimiento de normas de prevención de riesgos laborales son competencia del orden social con independencia de la relación laboral, estatutaria o funcionarial con la administración demandada. También cuando la reclamación se canaliza a través del proceso de derechos fundamentales, al darse un daño al derecho a la salud, a la vida o a la integridad física, con vulneración de las normas en materia de prevención, la competencia sería, para el personal funcionarial o estatutario, del orden contencioso administrativo, y ello pese al camino procesal elegido para la reparación del derecho presuntamente vulnerado. El apartado e) del artículo 2 LRJS que otorga competencia al orden social “para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales en materia de prevención 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”, lo que, como es fácilmente deducible no excluye las reclamaciones en la materia que se canalicen por el procedimiento de tutela de derechos fundamentales. Por otra parte, el invocado apartado f) del artículo 2 LRJS no excluye del conocimiento de la tutela de los derechos fundamentales del personal estatutario o funcional, los derivados del incumplimiento en materia de prevención de riesgos laborales.

En efecto, el apartado e) del artículo 2 LRJS que otorga competencia al orden social “para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales en materia de prevención 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”, lo que, como es fácilmente deducible no excluye las reclamaciones en la materia que se canalicen por el procedimiento de tutela de derechos fundamentales. Por otra parte, el invocado apartado f) del artículo 2 LRJS no excluye del conocimiento de la tutela de los derechos fundamentales del personal estatutario o funcional, los derivados del incumplimiento en materia de prevención de riesgos laborales.

Desde la perspectiva de la finalidad de la ley, se hace indispensable acudir al propio preámbulo de la LRJS. La unificación de la materia de prevención de riesgos laborales, permite de manera general convertir el orden social en el garante del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, aun cuando no se hayan derivado daños concretos por tales incumplimientos. De este modo no sólo se fortalecen los instrumentos judiciales para proteger a las víctimas de accidentes de trabajo, sino que además se disponen los recursos para hacer efectiva la deuda de protección del empresario y la prevención de riesgos laborales. Esta asignación de competencias se efectúa con carácter pleno, incluyendo a los funcionarios o personal estatutario, quienes deberán plantear, en su caso, sus reclamaciones ante el orden jurisdiccional social en igualdad de condiciones con los trabajadores por cuenta ajena, incluida la 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 o estatutaria o laboral.

El criterio que mantiene el Tribunal Supremo como elemento determinante de la atracción de la competencia del orden social no es otro que la alegada aplicación de la legislación de Prevención de Riesgos en el Trabajo, convirtiéndose en la pieza angular que sostiene el criterio jurisprudencial a la hora de determinar la competencia del orden social frente al contencioso administrativo. Así lo sostiene

el profesor Monereo Pérez<sup>1</sup>, en su exhaustivo comentario a la sentencia STS núm. 502/2021, de 18 de febrero (rc. núm. 105/2020), cuando manifiesta que la doctrina consolidada, reafirma la inequívoca competencia de la jurisdicción social para entender de las controversias jurídicas que se puedan suscitar en esta materia de vulneración de derechos fundamentales, al mismo tiempo que destaca en tanto que reafirma la “fundamentalidad constitucional” de los derechos a la vida, a la salud e integridad física y psíquica de todo trabajador o empleado (público o privado) vinculado al medio ambiente de trabajo, lo que supone afirmar la esencial interdependencia y comunicabilidad entre los derechos laborales genéricos (o inespecíficos) y específicos (o sociales) de la persona que trabaja.

## **2. LA POSICIÓN DE LA SENTENCIA Y SU VALOR COMPILATORIO DE DOCTRINA**

Más allá del propio alcance confirmatorio de doctrina, surge como valor añadido de la sentencia que proponemos, la acertada recopilación de resoluciones que nos acercan a la compacta posición que el TS, viene manteniendo, ayudando a fijar unos criterios interpretativos constantes, que junto a las aportaciones decididas que algunas salas de lo social de los TTSSJJ, vienen evitando desviaciones interpretativas tanto de la instancia, como de los tribunales de suplicación.

La primera de las invocadas es la Sentencia del TS(IV) de 11 de octubre de 2018 (rcud. 2605/2016) resolviendo pretensiones de funcionario que demanda por daños derivados de acoso laboral e infracción de normas laborales, trayendo a colación el contenido de la STS (SIV) de 14 de octubre de 2014 (RD 265/2013), con la que se destaca la distribución competencial que ha pretendido en legislador desde la entrada en vigor de la LRJS, de donde se deduce la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, ex art. 3 c) de la LJS, para la tutela de los derechos de libertad sindical y de huelga cuando se vean afectados funcionarios o personal estatutario y personal laboral, “salvo en materia de prevención de riesgos laborales en que la competencia del orden social es plena”. Los actos o decisiones de la Administración pública empleadora respecto de los trabajadores a su servicio de cuya impugnación conoce siempre el orden social (arts. 1, y 2 letras a, b, e a i LRJS), si bien cuando tales afectos afectaren conjuntamente al personal laboral y al funcional y/o estatutario, la LRJS ha optado por atribuir el conocimiento de la impugnación de tales actos en materia laboral o sindical (materia de derechos de libertad sindical y huelga, pactos o acuerdos ex EBEP o laudos arbitrales sustitutivos) al orden contencioso-administrativo (art. 2 letras f y h y art. 3 letras

<sup>1</sup> *Derechos fundamentales y prevención de riesgos en el trabajo en el contexto crítico de la Pandemia Covid-19*. Monereo Pérez, Jose Luis. Revista de Jurisprudencia Laboral. Número 3/2021,

c, d y e LRJS), salvo en materia de prevención de riesgos laborales en que la competencia del orden social es plena ( arts. 2.e y 3.b LRJS).

Se completa el panorama con algo más recientemente, tal es el caso de las SSTSS/IV de 17 de febrero de 2021 (rco. 129/2020) y de 18 de febrero de 2021 (rco. 105/2020), resolviendo demanda de derechos fundamentales y prevención de riesgos laborales. En su razonamiento se destaca la STS de 17 de mayo de 2018 (rcud. 3598/2016) invocada para confirmar la competencia del orden contencioso administrativo, cuando la vulneración de derechos fundamentales del personal estatutario derivó en demanda por acoso a este servicio, pidiendo la salvaguarda de su derecho fundamental, porque estaba igualmente bajo la esfera de la organización de ese servicio de salud el sujeto supuestamente causante de la situación de acoso, sin que se reclamara infracción alguna en materia de prevención de riesgos laborales. Para confirmar el posicionamiento se invoca la STS/III de 8 marzo 2018 (rec. 810/2015), en tanto que, de haberse ejercitado una acción tendente a reclamar por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, la competencia para conocer sí hubiera correspondido al orden social de la jurisdicción.

También la STS 903/2018, 11 de noviembre de 2018 es invocada para resaltar que, tras la LRJS, son competencia del orden social todas las reclamaciones en materia de prevención de riesgos laborales que afecten al personal de las administraciones públicas, cualquiera que fuera la naturaleza de dicho personal, laboral estatutaria o funcionarial, señalando que “Los actos o decisiones de la Administración pública empleadora respecto de los trabajadores a su servicio de cuya impugnación conoce siempre el orden social (arts. 1, y 2 letras a, b, e a i LRJS), si bien cuando tales afectos afectaren conjuntamente al personal laboral y al funcionarial y/o estatutario, la LRJS ha optado por atribuir el conocimiento de la impugnación de tales actos en materia laboral o sindical (materia de derechos de libertad sindical y huelga, pactos o acuerdos ex EBEP o laudos arbitrales sustitutivos) al orden contencioso-administrativo (art. 2 letras f y h y art. 3 letras c, d y e LRJS), salvo en materia de prevención de riesgos laborales en que la competencia del orden social es plena (arts. 2.e y 3.b LRJS).

Mención expresa merece el Auto de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo núm. 12/2019, 6 de mayo de 2019 (conf. 22/2018) al que ya tuvimos la oportunidad de dedicar nuestro comentario en esta revista<sup>2</sup> (núm. 149/2019). La Sala Especial de Conflictos de Competencia, hace un nuevo intento al respecto poniendo orden entre órdenes jurisdiccionales, utilizando argumentos tan jurídicos como lógicos, amparados en la letra y en el espíritu de la

<sup>2</sup> *Prevención de riesgos laborales y funcionarios públicos: nueva afirmación de la competencia en el orden social e interdicción del peregrinaje de jurisdicciones*. Auto núm. 12/2019 del Tribunal Supremo, Sala Especial de Conflictos de Competencia Art. 42 LOPJ de fecha 6 de mayo de 2019. (Conflicto art. 42 LOPJ núm. 22/2018). Temas Laborales. Núm. 149/2019. Pág.243-250).

norma, en un evidente esfuerzo de interpretación integradora. El punto de partida no es otro que la propia exposición de motivos de la norma rituaría, que no oculta el firme propósito del legislador por racionalizar la distribución competencial entre los distintos órdenes jurisdiccionales en el ámbito de los accidentes de trabajo y en el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, aun cuando no se hayan derivado daños concretos por tales incumplimientos. Esta asignación de competencias se efectúa con carácter pleno, incluyendo a los funcionarios o personal estatutario, quienes plantearan, en su caso, sus reclamaciones ante el orden jurisdiccional social en igualdad de condiciones con los trabajadores por cuenta ajena.

Ni el apartado s) ni el o) del art. 2 desautorizan el conocimiento del orden social en cuestiones litigiosas promovidas en el ámbito de la prevención de riesgos laborales 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 funcionarial, 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.

El compendio finaliza con la referencia a la STS (Pleno) 483/2019, de 24 de junio de 2019, reseñando la competencia de la jurisdicción social para conocer, aunque afecten a jueces y/o magistrados, de todas las cuestiones litigiosas que se promuevan para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales en materia de prevención de riesgos laborales, considerando a la Administración de Justicia, desde la perspectiva de las personas titulares de la jurisdicción, no como tales sino como personas trabajadoras con un estatuto de garantías de prevención de sus riesgos laborales «al mismo nivel» que cualquier otra (pese a su estatus de autoridad).

### **3. UNA VALORACIÓN FINAL**

En los dos últimos años, se vienen sucediendo variados conflictos, individuales y colectivos, que vuelven a traer al primer plano de la actualidad, la permanente dimensión de la prevención de riesgos psicosociales y de la salud mental de las personas que prestan tales servicios y su necesidad de ser amparada por los tribunales. Factores como la pandemia o el endémico déficit asistencial de buen número de los servicios públicos (falta de inversiones, leyes de austeridad), contribuyen decididamente a aumentar la litigiosidad en este ámbito, lo que ha

dado lugar a una reafirmación constante de los criterios jurisprudenciales que sostienen la competencia del orden social, cuando funcionarios y personal sanitario han sabido invocar debidamente la legislación en materia de prevención de riesgos laborales.

La realidad constada deja entrever el tsunami de pronunciamientos a los que tendrá que enfrentarse el Supremo, -en atención a los problemas estructurales, agravados por los coyunturales, entorno a la pandemia-, y que de forma tan evidente han comenzado en el primer semestre de 2021. Sentencias del alto tribunal (Sala IV) como la de 17 de febrero de 2021 (rco. 129/2020); la de 18 de febrero de 2021 (rco. 105/2020), la de 22 de abril de 2021 (rco. 94/20)2021, o la de 20 de mayo de 2021 (rco. 130/2020). Todas ellas nos sitúan en similares contestos, y cualquiera de ellas nos podría haber situado ante conclusiones similares.

La crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19, ha agravado realidades que subsistían en la actividad de los empleados públicos, aun cuando los riesgos psicosociales ya eran viejos conocidos de los tribunales -no en vano nuestro caso es ajeno a esta realidad dado que el primer pronunciamiento es de febrero de 2018-. En todo caso, todos parten del mismo juego de intereses, salud, integridad física y hasta la vida de los profesionales implicados en las resoluciones cada vez más frecuentes de la Salas tercera y cuarta del Tribunal Supremo.

Conviene poner nuevamente de manifiesto el encomiable valor de la labor integradora de la jurisprudencia frente al marco normativo, cuando se generan zonas de sombra legal y comprobar que la doctrina del alto tribunal no se ha apartado ni un ápice del criterio fijado por la Sala IV así como la Sala de Conflicto, sosteniendo al juez social, como el responsable máximo y único de cuantas materias afecten directa o indirectamente a la prevención de riesgos laborales y desde cualquier forma de prestación de servicios en el ámbito de un empleador, ya sea laboral, funcional o estatuario, vengan o no, articulados desde la competencia del artículo 2 e) o f).