

Incompetencia del orden social en la reclamación indemnizatoria contra la Administración, por accidente de trabajo debido al mal funcionamiento de los servicios públicos.

Elena Lasasoa Irigoyen

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Rey Juan Carlos.

Resumen: *En esta ocasión, el Tribunal Supremo debe determinar si es competente el orden social de la jurisdicción para resolver la petición de indemnización de daños y perjuicios de una trabajadora, que se lesionó al caerle encima la tapa de un contenedor de basura mientras prestaba servicios laborales, contra la entidad pública encargada de la recogida de residuos.*

Palabras clave: *Competencia jurisdiccional. Accidente de trabajo. Indemnización de daños y perjuicios. Responsabilidad patrimonial de la Administración. Seguridad y salud laboral.*

Abstract: *On this occasion, the Supreme Court must determine whether the social jurisdiction is competent to resolve the claim for damages filed by a worker, who was injured when the lid of a garbage container fell on her while performing her job duties, against the public entity responsible for waste collection.*

Keywords: *Jurisdictional competence. Workplace accident. Compensation for damage. Administrative liability. Occupational health and safety.*

DOI: https://doi.org/10.55104/RJL_00694

I. Introducción

En su sentencia de 14 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4410), la Sala de lo Social del Tribunal Supremo resuelve un recurso de casación en unificación de doctrina interpuesto contra la sentencia la Sala de lo Social del TSJ del País Vasco de 23 de enero de 2024 (ECLI:ES:TSJPV:2024:174). Se trata de una cuestión relativa a la delimitación competencial entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo.

El pleito tiene su origen en la reclamación de indemnización por daños que una empleada presenta conjuntamente contra su empleadora y contra la entidad pública municipal encargada de la gestión de residuos, tras sufrir un accidente de trabajo al caérsele encima la tapa de un contenedor de basura presuntamente defectuoso.

II. Identificación de la resolución judicial comentada

Tipo de resolución judicial: Sentencia.

Órgano judicial: Tribunal Supremo.

Número de resolución judicial y fecha: sentencia núm. 885/2025, de 14 de octubre.

Tipo y número recurso o procedimiento: RCUUD núm. 1903/2024.

ECLI:ES:TS:2025:4410.

Fuente: CENDOJ.

Ponente: Excmo. Sr. D. Sebastián Moralo Gallego.

Votos Particulares: carece.

III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes

La demandante, que presta servicios para una empresa de catering, se encuentra arrojando la basura a un contenedor ubicado en la vía pública, como parte de las tareas propias de su relación laboral, cuando le cae encima la tapa provocándole lesiones en un brazo.

Interpone por ello una reclamación que dirige contra su empresa, a la que achaca incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales, y también contra la entidad pública encargada de la recogida de basuras (y contra la aseguradora de esta última), considerando que concurre funcionamiento anormal de un servicio público porque el contenedor estaba defectuoso.

Añádase que se desiste de la demanda frente a la aseguradora de la empleadora, a la que inicialmente se había incluido.

La actora solicita que se condene a todos los codemandados a abonarle una indemnización, cuya cuantía fija en 166.590,63 €.

En la instancia, la sentencia del Juzgado de lo social n.º 1 de Vitoria declara la incompetencia del orden jurisdiccional social, al entender que el conocimiento de lo pretendido corresponde al contencioso-administrativo. Y consiguientemente deja sin resolver el fondo del asunto.

Interpuesto recurso de suplicación por la empleada la Sala de lo Social del TSJ del País Vasco estima, por el contrario, que la pretensión ejercitada pertenece al ámbito de lo social. Y acuerda en consecuencia devolver los autos al Juzgado para que se pronuncie sobre el fondo del asunto.

Contra este último pronunciamiento, sentencia del TSJ del País Vasco de 23 de enero de 2024 (ECLI:ES:TSJPV:2024:174), recurren en casación en unificación de doctrina tanto la empresa empleadora como la entidad pública municipal y su aseguradora. Todas las recurrentes aportan como sentencia referencial la de la Sala de lo Social del TSJ de Galicia de 27 de julio de 2021 (ECLI:ES:TSJGAL:2021:4777).

IV. Posición de las partes

Son dos los recursos de casación en unificación de doctrina que plantean las entidades demandadas: uno por parte de la empleadora, «Cattering de Suministros S.L.», y otro por la entidad pública municipal encargada de los residuos, «Cuadrilla de Ayala», y su aseguradora «Seguros Caser». Pero ambos recursos se apoyan en argumentos muy próximos e invocan la misma sentencia de contraste.

En síntesis, las recurrentes alegan infracción de los artículos 2 de la Ley 36/2011 reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS); 2 y 3 de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA); y 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (LOPJ), en relación con los artículos 24 y 117.3 CE.

Argumentan que la posible responsabilidad patrimonial de la entidad titular del servicio de recogida de basuras no se ha generado en el ámbito de la prestación de

servicios laborales, por lo que la pretensión se sitúa en la esfera de actuación del orden contencioso-administrativo.

El Ministerio fiscal se manifiesta por el contrario a favor de la competencia del orden social, por ser este el que debe resolver las acciones de reclamación de daños y perjuicios dirigidas contra la Administración pública en materia de riesgos laborales.

La trabajadora se opone a los recursos, defendiendo la atribución del pleito al orden jurisdiccional social al igual que el Ministerio fiscal.

V. Normativa aplicable al caso

En este pronunciamiento la Sala de lo Social del Tribunal Supremo se apoya en las siguientes previsiones legales:

-Sobre la inclusión de las reclamaciones en materia de accidentes de trabajo y de prevención de riesgos laborales en el listado de cuestiones asignadas al orden social:

LRJS, arts. 1; 2 b); y 2 e).

-En relación con la competencia del orden contencioso-administrativo sobre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, y su incompetencia sobre las cuestiones expresamente atribuidas a las otras jurisdicciones:

LJCA, arts. 2 e); y 3 a).

-En referencia a la responsabilidad patrimonial que tienen las Administraciones públicas cuando se produce un funcionamiento anormal de los servicios públicos:

Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, art. 32.1; en relación con CE, art. 106.2.

-Acerca del significado que tienen las alusiones a la responsabilidad de terceros ajenos a la relación laboral en el accidente de trabajo, contenidas en el citado art. 2 LRJS:

LPRL, arts. 24 y 41.

-Y en cuanto al concepto de accidente de trabajo:

LGSS, art. 156.

VI. Doctrina básica

En lo fundamental, la doctrina expresada en esta sentencia puede sintetizarse como sigue:

- Según contempla art. 2 b) LRJS, cuando se produce un accidente laboral el trabajador o sus causahabientes pueden reclamar una indemnización no solo contra el empresario, sino también contra otros sujetos ajenos a la relación laboral. Ahora bien, esta extensión de la competencia jurisdiccional social a los terceros no es ilimitada. Para que un tercero al que se le reclama indemnización por un accidente de trabajo pueda ser demandado ante el orden social, se presupone que debe haber incumplido algún tipo de obligación de naturaleza laboral, ya sea legal, convencional o contractual.
- Esta idea se expresa claramente en el art. 2 e) LRJS, cuando se refiere a otros sujetos obligados legal o convencionalmente a garantizar el cumplimiento de los deberes de prevención de riesgos laborales. Entre ellos se encuentran las personas mencionadas en el art. 24 LPRL (empresarios obligados a coordinarse entre sí) y en el art. 41 LPRL (alusivo a los deberes de los fabricantes y suministradores de maquinaria de trabajo).

- Se desprende de lo anterior que el hecho de que un accidente se califique como de trabajo no implica, necesariamente, que todas las reclamaciones indemnizatorias que interponga la víctima, contra quienes hayan podido intervenir en la producción del daño, tengan que dirimirse en la jurisdicción social.
- Tampoco el hecho de que una reclamación indemnizatoria por accidente laboral se dirija contra una Administración pública implica, forzosamente, que su resolución corresponda a la jurisdicción social. Porque cuando el art. 2 e) LRJS asigna a esta última la impugnación de las actuaciones de las Administraciones públicas en materia de prevención, se refiere a las que tengan lugar «respecto de todos sus empleados»; y no a otras pretensiones que puedan derivarse de un accidente de trabajo y que no estén relacionadas con incumplimientos de las normas de prevención.
- La LJCA en su art. 2 e) atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa las demandas de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, lo que incluye aquellas en las que se solicita una indemnización por el funcionamiento anormal de los servicios públicos. A continuación la misma LJCA, en su art. 3 a), excluye las cuestiones que estén «expresamente atribuidas» al orden social. Pero para que entre en juego esta exclusión debe tratarse, obviamente, de una pretensión que verdaderamente esté atribuida al orden social; y no lo es un asunto como el aquí enjuiciado, en el que la responsabilidad que se imputa a la Administración pública no es de naturaleza laboral, sino que se basa en el anormal funcionamiento de los servicios públicos y por lo tanto no debe entenderse incluido en el art. 2 LRJS.
- Interpuesta conjuntamente una reclamación de indemnización de daños y perjuicios por accidente de trabajo contra varios codemandados ante el orden social de la jurisdicción, si este no es competente para resolver la reclamación contra alguno de los codemandados, la causa debe dividirse y tramitarse ante dos órdenes jurisdiccionales distintos.

VII. Parte dispositiva

Con base en los preceptos legales anteriormente reseñados, la Sala de lo Social del TS estima en parte los recursos, en cuanto sostienen la incompetencia del orden social para resolver la reclamación indemnizatoria presentada contra la entidad pública «Cuadrilla de Ayala» y su aseguradora.

Consiguientemente, queda casada y anulada la sentencia del TSJ del País Vasco de 23 de enero de 2024 (que había declarado la atribución al orden social de lo reclamado por la trabajadora y había ordenado al Juzgado de lo social pronunciarse sobre el fondo del asunto).

Sin embargo, en cuanto a la pretensión de indemnización presentada contra la empleadora, declara el TS que su conocimiento sí compete al orden social, y que ello implica la devolución de los autos al Juzgado de lo social para que dicte nueva sentencia en la que se pronuncie únicamente sobre el fondo de este asunto.

Así pues se dispone que:

-La reclamación indemnizatoria contra la empleadora deberá ser resuelta por el Juzgado de lo social n.º 1 de Vitoria, al cual se le devuelven los autos para que dicte una nueva sentencia.

-Mientras que la reclamación indemnizatoria contra la entidad encargada de la recogida de basuras y contra su aseguradora deberá plantearse ante los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo.

Sin imposición de costas.

VIII. Pasajes decisivos

- «El legislador ha dispuesto que el trabajador que ha sufrido un determinado daño en el ámbito de la prestación de servicios pueda accionar en el orden social frente a quienes hubieren incurrido en responsabilidad por el incumplimiento de alguna clase de obligación con incidencia en la relación laboral. Aunque no fuere su empresario y no estuviere vinculado contractualmente con el mismo.

Ahora bien, esa extensión del ámbito competencial no es ilimitada e incondicionada en cualquier tipo de situación y supuesto de hecho en el que el trabajador pudiese haber sufrido un daño.

Para que un tercero ajeno a la relación laboral pueda ser demandado ante el orden social de la jurisdicción, el precepto legal requiere que se le pueda imputar alguna clase de responsabilidad en los daños sufridos por el trabajador en el ámbito de la prestación de servicios. Lo que presupone, que ese tercero haya incumplido algún tipo de obligación legal, convencional o contractual en esta materia, es decir, relacionada con el marco de la relación jurídica en la que se desenvuelve la actividad laboral».

- «[...] la competencia en el presente asunto corresponde al orden contencioso administrativo de la jurisdicción, porque se trata de un supuesto regular y ordinario de ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial contra la administración por funcionamiento anormal de los servicios públicos».
- «Es verdad que el daño se ha producido en el desempeño de la actividad laboral, lo que determina que pueda calificarse desde esa perspectiva jurídica como un accidente de trabajo producido con ocasión o consecuencia del trabajo por cuenta ajena.

Pero la competencia del orden social no se genera por el solo hecho de que el daño se haya producido en el contexto de una situación que pueda calificarse como accidente de trabajo a efectos laborales y de seguridad social, sino que es además necesario que la responsabilidad de la administración se haya generado de alguna forma dentro del ámbito de la prestación de servicios como exige el art. 2 letra b) LRJS, porque solo en ese caso entraría en juego la regla del art. 3 a) LJCA, que deriva la competencia al orden social de la jurisdicción».

- «No se cuestiona, y es incuestionable, la competencia del orden social para conocer de la acción formulada contra la empresa [...]».

IX. Comentario

Según se ha indicado ya, en esta resolución la Sala de lo Social del Tribunal Supremo debe contestar al interrogante de si el orden social es competente para conocer de una acción de reclamación indemnizatoria por accidente de trabajo, dirigida contra el ente público que gestiona la recogida de basuras, la cual se ha presentado conjuntamente con la reclamación contra la empleadora.

Para poder responder resulta determinante el sentido que se dé a los apartados b) y e) del art. 2 LRJS. Y como es fácil imaginar, la lectura de este precepto que hace el TS en la presente sentencia y la efectuada en la recurrida por la Sala de lo Social del TSJ del País Vasco no son coincidentes.

El TSJ parte de una comprensión del art. 2 LRJS según la cual la totalidad de las reclamaciones indemnizatorias derivadas de un accidente de trabajo, tanto frente al empresario como frente a otros sujetos, se encuentran dentro de la esfera de actuación de la jurisdicción social. Tal intelección viene reforzada por algunas afirmaciones que recoge el preámbulo de la LRJS:

«[...] se produce una unificación de la materia laboral que permite dar una cobertura más especializada y coherente a los distintos elementos de la materia laboral. Es el caso de la concentración en el orden jurisdiccional social de todas las cuestiones litigiosas relativas a los accidentes de trabajo y que hasta ahora obligaban a los afectados a acudir necesariamente para intentar lograr la tutela judicial efectiva a los distintos juzgados y tribunales encuadrados en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social.

Con esta fórmula se pretende que la jurisdicción social sea competente para enjuiciar conjuntamente a todos los sujetos que hayan concurrido en la producción del daño sufrido por el trabajador en el marco laboral o en conexión directa con el mismo, creándose un ámbito unitario de tutela jurisdiccional para el resarcimiento integral del daño causado».

Sin embargo, la Sala de lo Social del TS estima que la atribución al orden social de las reclamaciones por accidente de trabajo no es ilimitada ni incondicionada. No alcanza a todas las pretensiones indemnizatorias contra los sujetos que hayan intervenido en la producción del daño, sino únicamente a aquellas en las que se alegue el incumplimiento de obligaciones de naturaleza laboral, señaladamente de las normas sobre prevención de riesgos laborales.

Se entiende así que se pueda demandar a terceros ajenos a la relación laboral ante el orden social, cuando hayan incumplido las obligaciones preventivas que contienen los arts. 24 y 41 LPRL (empresarios que han de coordinarse entre sí, deberes los fabricantes de maquinaria de trabajo, etc.).

La Sala de lo Social del TS introduce además una comparación entre el supuesto aquí enjuiciado y los accidentes de tráfico que puedan sufrir los trabajadores. Al fin y al cabo, si se admitiera la atribución a los juzgados y tribunales de lo social de todas las reclamaciones indemnizatorias por accidente de trabajo, entonces deberían incluirse también las derivadas de los siniestros de tráfico (incluso cuando suceden *in itinere*). Sin embargo en estos casos resulta evidente la falta de vinculación con el Derecho del trabajo y la Seguridad Social, por más que el suceso puedan calificarse como contingencia profesional.

En el caso de la pretensión aquí examinada, que es la reclamación contra la entidad administrativa que recoge los residuos, tampoco se aprecia ninguna conexión con el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, es decir con la rama social del Derecho; porque la petición no se apoya en ninguna norma de este ámbito sino en la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas regulada en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Conviene recordar en este punto que en virtud del art. 9.5 LOPJ, los órganos del orden jurisdiccional social «conocerán de las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del Derecho». La LRJS reproduce este criterio general en su art. 1, para a continuación desarrollarlo mediante la enumeración de asuntos litigiosos del art. 2; pero sin que este listado de cuestiones encomendadas al orden social pueda nunca contradecir el diseño básico establecido en la LOPJ, que es la norma orgánica a la que corresponde determinar la constitución de los Juzgados y Tribunales según el art. 122.1 CE.

Por todas las razones expuestas, debe descartarse que la reclamación contra la entidad pública «Cuadrilla de Ayala» esté asignada al orden social en virtud del art. 2 LRJS. A partir de ahí, queda libre la vía afirmar la competencia del contencioso-administrativo por aplicación del art. 2 e) LJCA, al tratarse de una pretensión sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. E igualmente, para rechazar que deba entrar en juego la exclusión del art. 3 a) LJCA, referida a las cuestiones expresamente atribuidas a los otros órdenes, dado que no se trata realmente de una cuestión atribuida al orden social.

Ahora bien, recuérdese que en la demanda que originó este pleito la trabajadora reclamaba una única indemnización a varios sujetos, incluyendo también a su

empleadora por incumplir supuestamente los deberes preventivos. Se accionaba conjuntamente contra varios codemandados, tal y como es habitual en las reclamaciones indemnizatorias.

Y ninguna duda cabe sobre la competencia del orden social en esta reclamación interpuesta por la trabajadora contra su empresario, por la supuesta responsabilidad que tendría este último en un accidente de trabajo por incumplimiento de sus deberes de prevención de riesgos laborales.

Pues bien, una vez que se ha afirmado la competencia del orden contencioso-administrativo para resolver la reclamación contra la entidad pública de recogida de residuos, y la del orden social respecto de la interpuesta contra la empleadora, la siguiente cuestión que se plantea es, naturalmente, si se debe dividir la causa entre dos órdenes jurisdiccionales diferentes.

La sentencia recurrida del TSJ del País Vasco afirmaba al respecto: « ...no es dable asumir la continencia de la causa en dos jurisdicciones diversas en casos como el presente»; para a continuación efectuar una interpretación del art. 2 LRJS conducente a encomendar todo lo reclamado a un mismo orden, el social.

Pero en sentido contrario, el TS ordena en el fallo de esta resolución que se divida la causa, dictaminando que corresponderá al Juzgado de lo social la reclamación presentada contra la empleadora, y a los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo, la interpuesta frente a la entidad pública y su aseguradora.

X. Apunte final

Nótese que en esta ocasión, la estimación de un recurso de casación en unificación de doctrina no equivale a declarar que la doctrina correcta sea la de la sentencia de contraste (la STSJ de Galicia de 27 de julio de 2021).

Y es que la solución al problema que aporta aquí el TS no coincide del todo ni con la que contenía la sentencia recurrida, ni con de la sentencia referencial.

En efecto, conviene precisar que esta STSJ de Galicia había declarado en un supuesto similar la competencia del orden contencioso-administrativo, pero para resolver no solo la reclamación contra la entidad pública, sino también la dirigida contra la empleadora (apoyándose en la *vis attractiva* de la jurisdicción contencioso-administrativa cuando se reclama, por cualquier título, una responsabilidad por daños de la Administración). Y por su parte, la STSJ del País Vasco recurrida había defendido la competencia del orden social para resolver la demanda su totalidad. En otras palabras, los dos pronunciamientos de TTSSJJ contrastados discrepaban radicalmente en cuanto al orden competente, pero coincidían en que la causa no debía dividirse.

Sin embargo, la sentencia objeto de este comentario dispone la separación en dos órdenes jurisdiccionales distintos de una demanda de indemnización inicialmente única, en la que se accionaba contra varios codemandados.

No deja de tratarse de una solución que entraña múltiples peligros e inconvenientes, tal y como se advierte en la sentencia de contraste:

En primer lugar, es obvio que desde el punto de vista de la economía procesal, la separación entre dos órdenes de la reclamación supone la tramitación de dos procesos en lugar de uno.

Además existe el riesgo de que puedan surgir contradicciones entre las sentencias de los órdenes social y contencioso-administrativo.

Cabe que la víctima acabe siendo doblemente indemnizada (lo que supondría un enriquecimiento injusto); o por el contrario, que no llegue a obtener la reparación adecuada del daño, si ambos órganos juzgadores consideran que el sujeto responsable es quien ha sido demandado ante la otra jurisdicción.

Y es que no conviene desdeñar las dificultades prácticas a las que se enfrentará el juez o tribunal si, a la hora de dictar sentencia, pretende tener en cuenta la indemnización ya concedida en el otro orden (por ejemplo cuando la resolución del otro orden no sea firme).

Son innegables, por tanto, los inconvenientes procesales y los posibles efectos indeseables que puede producir la declaración de que la demanda indemnizatoria presentada contra varios sujetos por un mismo accidente de trabajo debe convertirse en dos demandas ante jurisdicciones diferentes.

Pero téngase presente que para que las pretensiones sean acumulables, es requisito previo e imprescindible que estén atribuidas a la misma jurisdicción. En los términos del art. 25.1 LRJS, serán acumulables «siempre que todas ellas puedan tramitarse ante el mismo juzgado o tribunal».

Y sobre todo hay que tener en cuenta la naturaleza de cuestión de orden público que tiene la competencia jurisdiccional, en virtud del art. 9.1 LOPJ: «Los jueces y juezas, así como los Tribunales ejercerán su jurisdicción exclusivamente en aquellos casos en que les venga atribuida por esta u otra ley». No pudiendo por ello quedar al arbitrio de las partes la determinación del orden que deba actuar, ni siquiera mediante la estrategia de interponer conjuntamente varias reclamaciones cuando estén atribuidas a jurisdicciones distintas.