

Cuadernos de Trabajo

Número

[10]

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

INSTRUCCIONES DE ACTUACIÓN DEL
MINISTERIO FISCAL

EN TORNO A:

“LA SINIESTRALIDAD LABORAL”



Cuadernos de Trabajo [10]

Instrucciones de actuación del Ministerio Fiscal en torno a:

ı La Siniestralidad Laboral.

Junta Directiva

Presidente	D. Ángel Medina López
Vicepresidente	D. Josep María Bosch Veciana
Secretario Accidental	D. Raimundo Lafuente Ruiz
Tesorero Accidental	D. José Miguel Tudón Valls
Vocales	Dña. Ana Tanco Muñoz de Morales D. Andrés Parra García D. Eduardo Vidal Castarlenas

ÍNDICE

Pág. Núm.

Instrucción 1/2001: Actuación del Ministerio Fiscal en torno a la Siniestralidad Laboral.

?

Instrucción 7/1991: Criterios de Actuación en los Supuestos de Infracciones contra el Orden Social.

?

INSTRUCCIÓN 1/2001

ACTUACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN TORNO A LA SINIESTRALIDAD LABORAL

I. INTRODUCCIÓN

Si la misión del Ministerio Fiscal consiste en promover la acción de la justicia, y uno de sus ámbitos de actuación radica en procurar ante los Tribunales la satisfacción del interés social, sin duda la siniestralidad laboral es un fenómeno que atañe muy de cerca al Ministerio Público. Si a ello unimos el mandato constitucional de proteger la integridad física (art. 15) y el deber de los poderes públicos de velar por la seguridad en el trabajo (art. 40.2), y los ponemos en relación con el art. 3.3 del EOMF, la responsabilidad de la Institución en este delicado problema resulta obvia.

De la gravedad de la situación dan buena muestra las cifras publicadas. Según las estadísticas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el año 1999 los accidentes de trabajo mortales, solamente durante la jornada de trabajo, han sido 1.104, y los graves 11.771, lo que ha supuesto un incremento del 3'6 % para los mortales y del 10'2 % para los graves respecto al ejercicio inmediatamente anterior.

Ciertamente, el problema requiere más de una labor preventiva de los accidentes laborales -que es misión más propia de otros poderes públicos y de los agentes sociales que del Ministerio Fiscal- que de una tarea represiva. Pero sin duda, la prevención general y especial propia de toda sentencia condenatoria en el orden penal, y la retribución que ello comporta, son también factores esenciales para erradicar esa lacra. Y es ahí donde los Sres. Fiscales deben extremar su celo para evitar que se repitan conductas que cuestan tantas vidas y que provocan graves lesiones, muchas veces eludibles si se adoptasen las debidas precauciones.

En esta tarea, la jurisdicción penal debe respetar el principio de intervención mínima. Es a la Administración a quien corresponde tomar la iniciativa en la mayoría de las ocasiones. Pero la escasa frecuencia con que los delitos contra la seguridad de los trabajadores -singularmente los tipificados en los artículos 316 a 318 del Código Penal- son aplicados, y el hecho de que las faltas en esta materia resulten perseguibles tan sólo a instancia del perjudicado, hacen que la intervención penal aparezca como infrutilizada, provocando problemas de impunidad que se hace necesario evitar.

Por ello resulta conveniente completar las consideraciones de la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 7/1991, de 11 de noviembre, y adecuarlas al marco normativo actual.

II. RELACIONES CON LA AUTORIDAD LABORAL Y LA POLICÍA JUDICIAL

En primer lugar conviene recordar que también el Congreso de los Diputados ha manifestado su preocupación por esta materia, y en Acuerdo del Pleno de 24 de febrero de 1998 se instaba a la Fiscalía General del Estado a propiciar "la máxima coordinación con las Inspecciones de Trabajo y las

Comunidades Autónomas”, con objeto de “mejorar la labor de la Fiscalía en defensa de la normativa penal sobre delitos contra la seguridad y salud laboral”.

Un primer paso para ello -habida cuenta de la dificultad existente en muchas ocasiones para deslindar el ilícito administrativo del penal- puede consistir en ordenar la remisión al Ministerio Fiscal de las actuaciones de la Inspección de Trabajo en que la omisión de medidas de seguridad laboral lleven aparejada una propuesta de sanción por infracción muy grave, al objeto de que los Sres. Fiscales puedan evaluar la posible existencia de responsabilidad penal.

De igual forma, resulta oportuno oficiar a la Policía Judicial para que remita a las Fiscalías copia de las denuncias o atestados instruidos por hechos de esta naturaleza.

Tales son las vías naturales de llegada al conocimiento del Ministerio Fiscal de la *notitia criminis*, y si se mantienen cegadas esas vías de comunicación difícilmente podrá mejorarse la aplicación de las normas penales a los hechos o conductas presuntamente delictivos en el ámbito a que nos referimos. Puede evitarse así que hechos calificados inicialmente como falta queden impunes -y lo que es más grave, en ocasiones ni siquiera debidamente investigados- por falta de la oportuna denuncia, cuando quizá pudieran ser constitutivos de delito.

III. TIPIFICACIÓN

Dado que suele tratarse de conductas negligentes, ello acarrea la aplicación de los tipos penales de resultado, generalmente de muerte o lesiones ocasionadas por imprudencia grave, constitutivas de delito de los artículos 142 y 152 del Código Penal, o por imprudencia grave o leve constitutivas de falta del art. 621. La consecuencia es frecuentemente la aplicación del concurso de normas previsto en el art. 8.3 del Código Penal, conforme al cual “el precepto penal más amplio o complejo absorberá a los que castiguen las infracciones consumidas en aquél”. Si se entiende que cuando al riesgo ocasionado sigue la producción de un resultado lesivo, éste es el delito más complejo, la infracción autónoma de peligro quedará subsumida en los artículos 138 y ss. ó 147 y ss. del Código Penal, aunque normalmente -dejando aparte los casos de dolo eventual- los preceptos de mayor aplicación serán los citados artículos 142 ó 152, sin olvidar la posible tipificación de los hechos en el art. 350 del Código Penal.

Más discutida ha sido la solución aplicable a aquellos supuestos en que, además del resultado lesivo para una persona, existen otros sujetos pasivos a quienes también se ha puesto en peligro su vida, salud o integridad física. En tales situaciones, parece procedente estudiar si resulta adecuado al caso el concurso ideal de delitos, entre el de peligro concreto y el de resultado, aplicando el art. 77 del Código Penal.

El Tribunal Supremo apuntó esa posibilidad en la sentencia de 12 de noviembre de 1998 (STS 1360/1998), y ha confirmado tal tesis en la sentencia de 14 de julio de 1999 (STS 1188/1999). Su fundamento jurídico 7º declara, en lo que aquí interesa, que: *“cuando como consecuencia de la infracción de normas de prevención de los riesgos laborales se produzca el resultado que se pretendía evitar con ellas (la muerte o las lesiones del trabajador), el delito de resultado absorberá al de peligro (art. 8.3 C.P.), como una manifestación lógica de la progresión delictiva; mas cuando -como es el caso de autos- el resultado producido (la muerte de uno de los trabajadores) constituye solamente uno de los posibles resultados de la conducta omisiva del responsable de las medidas de seguridad (ya que -como dice el Tribunal de instancia- en la misma situación de peligro se encontraba trabajando la generalidad de los que desempeñaban sus funciones en la obra), debe estimarse correcta la tesis asumida por dicho Tribunal de instancia al entender que ha existido un concurso ideal de delitos”*. Posteriormente, tal doctrina ha sido avalada en sentencias de 26 de julio y 19 de octubre de 2000 (STSS 1355/2000 y 1611/2000).

Los Sres. Fiscales mantendrán la acusación conforme al citado criterio del Tribunal Supremo en todos los supuestos de hecho similares, ejercitando en su caso las posibilidades de recurso procedentes para propiciar esa solución. A tal fin, deberá acreditarse la concurrencia o no de otros trabajadores cuya vida, salud o integridad física hayan sido puestas en peligro en el concreto accidente laboral producido, así como su identificación, adoptando las iniciativas necesarias para la constancia de tales circunstancias.

Deberá estudiarse igualmente la aplicabilidad de un criterio similar en los supuestos de hechos tipificados inicialmente como falta. A tal efecto, se recuerda la necesidad (advertida ya por la Instrucción

de la Fiscalía General del Estado 6/1992, de 22 de septiembre) de que los Sres. Fiscales asistan siempre a los juicios de faltas seguidos en aplicación del art. 621 del Código Penal por hechos de esta naturaleza.

No debe olvidarse que todo resultado de muerte o lesiones graves constituye a su vez un indicio de la existencia de un riesgo, que en ocasiones puede ser constitutivo de un delito autónomo. Por ello, y salvo casos en que patentemente no haya existido negligencia alguna, todas las imprudencias de orden laboral con resultado de muerte o lesiones deben dar lugar a la incoación de diligencias previas, para la correcta investigación y tipificación de los hechos acaecidos, con posible aplicación del art. 317 del Código Penal.

IV. MEDIDAS ORGANIZATIVAS PARA LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN ESTAS MATERIAS

1.- Establecimiento de un servicio de siniestralidad laboral.

En muchas ocasiones se pondrá de manifiesto la conveniencia de la creación de un servicio de siniestralidad laboral en aquellas Fiscalías que por su volumen de trabajo sea aconsejable la especialización. La decisión sobre el establecimiento de tal servicio será adoptada por el Fiscal Jefe, oída la Junta de la Fiscalía, en atención a las circunstancias, peculiaridades y gravedad del fenómeno en el territorio de su competencia, comunicando tal decisión a la Fiscalía General del Estado.

Allí donde se establezca el servicio de siniestralidad laboral, se designará por el Fiscal Jefe a un Fiscal que se responsabilice de la coordinación de las causas por siniestros laborales, y en su caso a uno o varios Fiscales que con carácter preferente o -si resultare conveniente- con carácter exclusivo, despachen los asuntos relacionados con esta clase de infracciones, y se encarguen de las relaciones con la Inspección de Trabajo y la Administración Laboral competente. En dicho servicio se asegurará la unidad de criterios en los procedimientos judiciales y diligencias de investigación que se tramiten con arreglo a los artículos 785 bis LECrim y 5 EOMF.

Los Fiscales Jefes -por sí o a través de quienes tengan encomendada tal función- reforzarán los controles encaminados al visado de las calificaciones de las causas que se tramiten por los delitos de que aquí se trata, a la verificación de la procedencia de los “vistos” respecto de los autos declarativos de falta o de archivo en los supuestos de accidentes laborales y de la eficaz utilización del sistema de recursos frente a éstos, cuando resulte pertinente, así como al seguimiento de las actuaciones y resoluciones que recaigan en los procedimientos seguidos por juicios de faltas.

El Fiscal o Fiscales encargados del servicio de siniestralidad laboral pondrán el máximo celo profesional en promover las debidas comunicaciones con la Inspección de Trabajo y la Administración laboral competente en su ámbito territorial, sobre las resoluciones de los órganos judiciales o, en su caso, del Fiscal, en cuanto puedan afectar a la paralización o reanudación de los expedientes tramitados al amparo de la normativa vigente, constituida hoy por el Texto Refundido de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por RD Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. Por lo demás, velarán para que se cumplan los deberes de colaboración e información con el Ministerio Fiscal, a los que alude en los preceptos citados. En concreto, los Sres. Fiscales solicitarán del Juzgado correspondiente la remisión de testimonio de particulares a la autoridad laboral competente en todos los supuestos de resolución que ponga fin al procedimiento sin declaración de responsabilidad penal.

2.- Elaboración de la estadística.

Resulta de suma importancia la posibilidad de elaborar una estadística completa sobre las diversas manifestaciones con trascendencia penal de la materia tratada. Tales datos deberán ser objeto de reflexión y comentario en la Memoria anual, que incluirá un subapartado con la actividad del servicio de siniestralidad laboral, si existiera.

Tal importancia se debe a que la estadística que sobre este fenómeno se incluye en los Anexos estadísticos de la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado, si bien es cierto que contempla las causas que se incoan por delitos contra la seguridad e higiene en el trabajo ocasionados por dolo (Estado B.XV.4) y por imprudencia (Estado B.XV.5), sin embargo, no atiende específicamente a los concretos hechos de siniestralidad laboral constitutivos de homicidio, delito o falta de lesiones, etc., que quedan englobados en los correspondientes apartados genéricos del cuadro “B” junto con otros homicidios,

lesiones, etc. ajenos al ámbito laboral. Por ello, la estadística que pueda obtenerse y su análisis en el correspondiente apartado de las Memorias, constituirán un instrumento indispensable para conocer el verdadero alcance del fenómeno.

Por otra parte, se estima procedente que, con carácter semestral, el servicio de siniestralidad laboral remita a la Fiscalía General un informe de valoración sobre el estado y tramitación de las causas y la experiencia acumulada en orden a la puesta en práctica y efectividad de las medidas adoptadas a raíz de esta Instrucción y las sugerencias que se estimen de interés en orden a obtener más eficazmente los resultados pretendidos.

Si para el logro de los objetivos referidos el Fiscal Jefe lo estima procedente, ordenará la llevanza de un registro especial de causas que se tramiten por siniestros laborales, en el que consten los datos de interés que resulten de los procedimientos y diligencias que se tramiten por hechos de esta naturaleza, así como de las actuaciones que remita la Inspección de Trabajo o la Administración laboral competente.

3.- Medidas complementarias de revisión y actualización de los mecanismos de la Instrucción 7/1991.

En orden a asegurar el funcionamiento de los mecanismos diseñados en la Instrucción 7/1991, de 11 de noviembre, sobre criterios de actuación en los supuestos de infracciones contra el orden social, se recuerda la necesidad de la fiel observancia de la misma, cuya vigencia actual debe ser mantenida, si bien con el refuerzo de las siguientes observaciones y modificaciones:

1ª.- La reunión relativa a diseño de los planes de operación conjunta, a la que alude la primera instrucción se efectuará con carácter bimensual, y a ella deberá asistir, además del Fiscal Jefe respectivo, el Fiscal encargado del servicio de siniestralidad laboral si existiere.

2ª.- La instrucción segunda habrá de entenderse referida a los artículos correspondientes del Texto Refundido de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por RD Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

Madrid, 9 de mayo de 2001
EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

EXCMOS. E ILTMOS. SRES. FISCALES JEFES

INSTRUCCIÓN NÚMERO 7/1991, de 11 de noviembre
**CRITERIOS DE ACTUACIÓN EN LOS SUPUESTOS DE INFRACCIONES
CONTRA EL ORDEN SOCIAL**

Excmos. e Ilmos. Sres.:

El alto nivel de siniestralidad laboral que viene produciéndose en los últimos tiempos es una lamentable realidad, puesta de manifiesto constantemente por las organizaciones sindicales, medios de comunicación y fuerzas sociales. La estabilidad que, según las estadísticas oficiales, parecen haber alcanzado las cifras de accidentes laborales en los últimos años, no puede dejar de preocupar a los poderes públicos y a la sociedad en su conjunto, y así se manifiesta repetidamente.

Basta con recordar que en el año 1988 se produjeron 1.288 accidentes en jornada de trabajo con resultado de muerte, que pasaron a ser 1.438 en 1989 y 1.446 en 1990, siendo los sectores de la minería, la industria, construcción y transportes los más afectados, concretamente con 855 muertos en el año 1988, 979 en 1989, experimentando un ligero descenso en 1990, año en que se sitúa a 965 accidentes mortales,

lo que demuestra que la incidencia de mortalidad en estas actividades laborales en relación con el número global se aproxima al 60%. El número total de accidentes comprendiendo los mortales y no mortales producidos en el año 1988 fue de 579.032, cifra que se eleva a 646.182 en el año 1989 y que se sitúa en 696.703 en el año 1990, según datos de la Subdirección General de Estadística del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Por Comunidades Autónomas, es sin duda Cataluña una de las de mayor siniestralidad, con 166.338 en el año 1990, lo que supuso un incremento porcentual del 6,9% en relación con el año anterior. De estos accidentes, la mayor parte corresponde a la ciudad de Barcelona, con 130.898, si bien es la Comunidad Autónoma de Madrid donde el nivel porcentual aumenta alarmantemente en los últimos años de forma que, si en el año 1988 se registraron 73.083 accidentes, en 1989 pasaron a 81.296, lo que supuso un aumento porcentual del 11,2%, para llegar en el año 1990 a 91.409, lo que implica un 12,4% de incremento. Igualmente es preocupante el porcentaje de aumento en Andalucía, que pasa de un 10,4% en 1989 a un 11,9% en 1990, observándose por contra una sensible reducción en Castilla-La Mancha, que en 1989 experimentó un aumento del 18,2% para pasar en 1990 a 10,1%. En todo caso estas cifras en el conjunto del Estado parecen corregirse y se vislumbra un más esperanzador futuro puesto que, si bien el porcentaje de incremento en el año 1989 era del 11,6%, en 1990 se modera considerablemente, no superando el 7,8% que, aún así, se mantienen en niveles difícilmente aceptables.

No cabe afirmar que estos resultados dañosos para la vida y la integridad física de los trabajadores sean consecuencia del riesgo implícito de toda actividad laboral, pues si bien es cierto que el riesgo es inmanente a la prestación del trabajo, no lo es menos que, a diferencia de lo que ocurre en otras actividades, de ocio o deportivas, en que el riesgo es asumido voluntariamente, en estos supuestos el riesgo es prácticamente obligado para el trabajador. De ahí que siempre que se produzcan estos resultados lesivos, deberá examinarse detenidamente si obedecen a comportamientos negligentes, bien por culpa "in vigilando" o por imprudencia, al no realizarse la actividad laboral cumpliendo las medidas de seguridad que legal o reglamentariamente aparezcan establecidas, en cuyo caso estos comportamientos deberán ser perseguidos a tenor de lo establecido en el artículo 565 del vigente Código Penal.

Luchar contra estos hechos, que enturbian nuestro más pleno desarrollo social, es un compromiso del Estado Social de Derecho querido por el pueblo español y cuya construcción y desarrollo obliga a todos los poderes públicos, para lograr la efectividad de los valores superiores que inspiran nuestro ordenamiento jurídico. No cabe, por consiguiente, la actitud fatalista o resignada de considerarlos el precio a pagar por el incremento de la riqueza y el progreso. Por lo tanto, es necesario actuar decididamente desde los distintos ámbitos: hacerlo desde la sociedad es un acto de civismo y de solidaridad humana; hacerlo desde el Estado es una obligación ineludible. Y este compromiso afecta también al Ministerio Fiscal, quien a fin de procurar la satisfacción del interés social y en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 124, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos de la Administración, deberá actuar en el ámbito de sus competencias y atribuciones y ejercitar cuantas acciones penales y civiles sean procedentes.

Pero no solamente deben preocuparnos estos hechos que, por su mayor difusión, son más conocidos. Antes más bien, parece que otras situaciones irregulares que afectan al mundo del trabajo son consecuencia de incumplimientos tan notorios como evitables de la legalidad. Pensemos en situaciones tales como el reclutamiento o la contratación ilegal de emigrantes, discriminación, el incumplimiento de prescripciones legales, reglamentarias o convencionales en materia de seguridad e higiene en el trabajo, la contratación en fraude de ley o la vulneración de los derechos fundamentales de libertad sindical y de huelga. Todas estas conductas se repiten con indeseada frecuencia, a pesar de estar prohibidas expresamente en la Ley 8/1988 de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social, que supuso un avance innegable de homogeneización de la normativa laboral, al agrupar en un solo texto la legalidad sancionatoria que venía dispersa en numerosas disposiciones tipificadas de conductas que no están faltas de sanción penal. Así, en el artículo 177 bis del Código Penal se protegen los derechos a la libertad sindical y de huelga; en los artículos 348 bis a) y 427, el derecho a la salud e integridad física de los trabajadores, y en los artículos 499 bis y 348 bis a) referentes a los delitos contra la libertad y seguridad en el trabajo, la estabilidad del empleo y el cumplimiento de los derechos laborales más trascendentales.

Sin embargo, no puede olvidarse que la prevención es uno de los medios más eficaces para alcanzar el progreso, y en definitiva es la Administración en sus distintos ámbitos, Estatal y Autonómico, quien deberá extremar las medidas de vigilancia y control en evitación de que se produzcan esos

resultados dañosos. Pero si llegaran a producirse, deberá procurarse la reparación de los daños y perjuicios causados, actuando bajo los principios de suficiencia y rapidez, a cuyo fin se dictan las oportunas instrucciones para homogeneizar la cuantía de las responsabilidades civiles.

Nuestro Código Penal dispone, por lo tanto, de mecanismos protectores del orden social, pese a que en ocasiones se olvida la vía penal, por considerar que el Derecho administrativo sancionador es suficiente y que lo contrario supondría una expansión del Derecho penal incompatible con el principio de intervención mínima. En otras ocasiones, es la desconexión entre los órganos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con el Ministerio Fiscal lo que impide que el Fiscal pueda obtener la “notitia criminis”, o a la inversa, que se produzca una doble denuncia, dando lugar a una dualidad de procedimientos cuando existe una identidad de sujetos, hechos y fundamentos.

Para evitar que se vulnere el principio “non bis in idem”, es preciso delimitar el ámbito competencial entre la Autoridad laboral y el Ministerio Fiscal, en el marco necesario de unas relaciones fluidas entre ambas instituciones. Para lograrlo, esta Fiscalía General del Estado ha venido manteniendo contactos con la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pero es preciso tener en cuenta que en determinadas Comunidades Autónomas se han producido transferencias en materia de seguridad e higiene en el trabajo, y concretamente a las Comunidades de Andalucía, mediante Decreto de 29 de diciembre de 1980; Canarias, por Decreto de 11 de abril de 1984; Cataluña, por Decreto de 7 de septiembre de 1979; Galicia, por Decreto de fecha 31 de julio de 1980; Navarra, mediante Decreto de 11 de abril de 1986, en el País Vasco, por Decreto de 7 de septiembre de 1979 y en Valencia, por Decreto de fecha 29 de diciembre de 1982, les fueron transferidas competencias en materia de seguridad e higiene en el trabajo, lo que obliga necesariamente a que en estas Comunidades Autónomas los señores Fiscales deban relacionarse con las Autoridades laborales autonómicas respectivas.

Integrar estas dos formas de actuar, la administrativa y la penal, evitando interferencias competenciales y lograr la deseada coordinación y armonía en las actuaciones, de forma que se puedan alcanzar resultados eficaces, es el propósito con el que me dirijo en esta ocasión a los señores Fiscales, con la certeza de que no escatimarán esfuerzos para intervenir ante estas situaciones que en la actualidad ocasionan un grave daño social, a fin de conseguir la mayor amplitud y efectividad posible en la protección de los derechos de los trabajadores, mediante las siguientes *Instrucciones*, sin perjuicio de que, a la vista de los informes que semestralmente deberán elevar a esta Fiscalía General los señores Fiscales, así como de las sugerencias de las respectivas Juntas de Fiscalía, puedan modificarse o ampliarse en el futuro:

1.^a Trimestralmente, los señores Fiscales Jefes, previo aviso de cortesía, deberán reunirse con las Autoridades laborales estatales y autonómicas -donde se haya efectuado la transferencia- con asistencia del Jefe de la Inspección Provincial de Trabajo, a fin de diseñar el plan de operación conjunta que evite la doble incriminación, debiendo dar cuenta a esta Fiscalía General de los acuerdos alcanzados en cada una de esas reuniones.

2.^a De conformidad con lo establecido en el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y con lo prevenido en el artículo 3.1 de la Ley 8/88 de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social, en los supuestos en que las infracciones constatadas pudieran ser constitutivas de delito, la Administración trasladará el expediente al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la Autoridad Judicial no dicte sentencia, o previamente sea archivado por el Fiscal.

En desarrollo de los citados criterios, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Dirección General de la Inspección, de acuerdo con esta Fiscalía General del Estado, dictó la Instrucción 104/91, y al unísono la Instrucción de 8 de noviembre de 1991 de la Subsecretaría del referido Ministerio, que para conocimiento de los señores Fiscales se adjunta.

3.^a Una vez recibido por la Fiscalía el expediente remitido por la Autoridad laboral, en virtud de lo establecido en el artículo 5 de su Estatuto Orgánico y 785 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, iniciará las correspondientes diligencias de investigación, a cuyo fin la Autoridad laboral le prestará el auxilio necesario.

Dichas diligencias deberán practicarse con la mayor celeridad posible y se intentará aportar a las mismas todo el material probatorio, cursando las órdenes precisas a los funcionarios de la Policía Judicial. Conviene recordar que el artículo 20 del Real Decreto 769/1987, sobre la Policía Judicial, atribuye al

Ministerio Fiscal la dirección “de las diligencias de investigación criminal formalmente concretadas a un supuesto presuntamente delictivo, pero con carácter previo a la apertura de la correspondiente actuación judicial”, punto éste que ha sido objeto de la Instrucción 2/1988 de la Fiscalía General del Estado.

4.^a En la sustanciación de la investigación, los señores Fiscales deberán ajustarse a lo prevenido en la Circular nº 11/1989 sobre el procedimiento abreviado, teniendo en cuenta que, en caso de que se desvanecieran los indicios que motivaron la misma, una vez producido el archivo, deberá notificarlo con la mayor brevedad posible a la Autoridad laboral correspondiente, a fin de que pueda continuar con el expediente sancionador.

En dichas diligencias deberá oírse necesariamente a los perjudicados, a quienes se les informará cumplidamente de sus derechos y concretamente de las indemnizaciones que pudieran corresponderles y solicitarse en su día.

5.^a En el ámbito de las responsabilidades civiles, dada la actual indeterminación e indefinición, a fin de garantizar el principio de la seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución Española) y para lograr la necesaria armonía en todo el Estado, los señores Fiscales deberán ajustarse a los criterios contenidos en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 5 de marzo de 1991 (BOE de 11 de marzo de 1991) y que fue objeto de la Instrucción 2/91, en la que se da publicidad a un sistema indicativo para la valoración de los daños personales derivados de accidentes de circulación, en la medida en que resulte aplicable. Ahora bien, teniendo en cuenta que el riesgo en la circulación se asume voluntariamente, salvo que el conducir constituya una actividad profesional, y que la prestación de trabajo no se asume con idéntico grado de libertad, esta falta de voluntariedad en la asunción del riesgo deberá tenerse en cuenta para procurar criterios más rigurosos en la valoración de la imprudencia causante del daño, con arreglo al baremo contenido en la referida orden.

6.^a Semestralmente, deberá remitirse a esta Fiscalía General una relación de las diligencias incoadas por delitos contra el orden social, tanto internas de la Fiscalía como judiciales, especificando el estado de las mismas, así como las sentencias o resoluciones que pongan fin al procedimiento y las sugerencias que V.E./V.I. estime de interés para lograr más eficazmente el resultado que pretende esta Instrucción.

Encarezco a V.E./V.I. el cumplimiento de la presente Instrucción, de la que deberá acusar recibo, así como comunicarla a los señores Fiscales que de V.E./V.I. dependen.

LA ACTUACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL ANTE LOS ACCIDENTES LABORALES



José M^a ROMERO DE TEJADA

Teniente Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya

De siempre ha constituido una preocupación del Ministerio Fiscal acerca de las actuaciones de sus componentes en torno a la siniestralidad laboral. Ya, en el año 1991, la Fiscalía General del Estado (F.G.E.) dictó una instrucción, la 7/1991 de 11 de Noviembre y adecuada a la Normativa vigente en dicha época.

En el año 2001 y con un nuevo Código Penal, la Fiscalía General del Estado dictó una nueva instrucción, la 1/200, conforme al C.P. de 1995. El artículo 1 del Estatuto del Ministerio Fiscal (E.M.F.) señala que *“el Ministerio Fiscal tiene por misión promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social”*. Pues bien, no cabe duda que entre el interés social, entra de lleno el problema de la siniestralidad laboral, tan en boga en estas fechas. Pero además recae en el Ministerio Fiscal el deber constitucional de proteger la integridad física de las personas, artículo 15, y el deber de los poderes públicos de velar por la seguridad del trabajo, artículo 40.2, si a ello añadimos el artículo 3.3 del E.M.F., la actuación del Ministerio Fiscal ante esta problemática es evidente.

Para intentar frenar esta escalada de accidentes laborales hay que realizarlo no solo desde una labor represiva sino desde un prisma preventivo.

IMPORTANCIA DE LA PREVENCIÓN

Desde un punto de vista preventivo son otros ámbitos del Estado los que tienen esta función así como los agentes sociales siendo desde el punto de vista represivo cuando adquiere toda su plenitud la labor del Ministerio Fiscal, ya que a través del proceso penal puede el Fiscal obtener una sentencia condenatoria que sirva de pena a los culpables del delito y efecto intimidatorio a todos los agentes laborales para erradicar la proliferación de los accidentes de trabajo.

Ahora bien desde el punto de vista represivo la actuación del Ministerio Fiscal puede llegar o bien cuando el resultado fatal ya se ha producido o bien antes que haya sucedido el accidente laboral. Vamos a examinar en primer lugar este segundo supuesto.

DELITOS CONTRA LOS TRABAJADORES

Dentro del Título XV del Código Penal bajo la rúbrica de los delitos contra los trabajadores aparecen los artículos 316, 317 y 318 del Código Penal; vamos a examinarlos brevemente.

a) el artículo 316 *“Los que con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas”* de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad física serán castigados con las penas de prisión de 6 meses a tres años y multa de 6 a 12 meses.

De este precepto podemos sacar las siguientes conclusiones. Se trata de proteger desde el punto de vista penal las condiciones laborales de los trabajadores a través de conductas omisivas de los encargados de la actividad laboral que no ponen a sus trabajadores las condiciones mínimas de trabajo que tienen que venir dadas por la administración por lo que se trata de un precepto penal en blanco ya que nos tendremos que remitir a las ordenanzas laborales y tal conducta omisiva realizada por los que estén encargados de facilitar los medios legales con vulneración de las normas legales han de poner en peligro grave la vida, salud o integridad física de los trabajadores.

Cuando se produzca el delito de resultado absorberá al de peligro como una manifestación lógica de la progresión delictiva. Es decir, no se aplica el delito del artículo 316 sino el artículo 142 – 152 del Código Penal.

No obstante, puede producirse que la omisión de tales medios necesarios para realizar la actividad laboral produzca la muerte o lesión grave de uno de los trabajadores quedando los demás indemnes. Nada obsta a que se aprecie un concurso ideal de normas entre el homicidio imprudente del artículo 142 respecto al trabajador fallecido y un delito del artículo 316 respecto a los demás trabajadores.

El artículo 317 castiga la conducta del artículo 316 realizada a través de la imprudencia grave y el artículo 318 especifica la autoría de estos delitos extendiéndola a quienes tienen conocimiento de la situación y pudiendo remediarla no hubieren adoptado medida para ello. Es decir es una ampliación del artículo 316 del Código Penal.

CONSECUENCIAS DEL ACCIDENTE LABORAL

Desde el punto de vista del resultado, la actuación del Ministerio Fiscal estará determinada por las consecuencias del accidente laboral. Es decir, si se produce la muerte del trabajador los hechos serán incardinados en el artículo 142 del Código Penal o en el artículo 152 si se tratase de lesiones del artículo 147.1, 149 o 150 del Código Penal.

Si las lesiones que se produjeran por imprudencia grave estuvieren tipificadas en el artículo 147.2º o la muerte fuere por imprudencia leve los hechos estarían recogidos en el artículo 621 1º y 2º si bien en estos supuestos estaríamos a resultas de la denuncia del particular agraviado o de su representante legal.

Para conseguir todos estos objetivos, se ordena que en todas las fiscalías se organice un servicio especial para combatir la siniestralidad laboral incluso creando una coordinación exclusiva con estos fines y se establecen controles acerca del visado de estos delitos.

También se solicita la máxima colaboración a la Inspección de Trabajo y Administración laboral para que faciliten a los miembros del Ministerio Fiscal los informes de las inspecciones de trabajo realizadas en que la omisión de medidas de seguridad laboral lleven aparejada una propuesta de sanción muy grave al objeto de que por parte del Ministerio Fiscal se pueda evaluar la existencia de responsabilidad penal.

AMPLIA COLABORACIÓN

Igualmente se pide colaboración a los policías locales para que informen inmediatamente a las fiscalías en todos los atestados por accidentes laborales en que intervengan.

A su vez los miembros del Ministerio Fiscal solicitarán del Juzgado correspondiente la remisión de testimonio de particulares a la Autoridad laboral

competente en todos los supuestos de resolución que ponga fin al procedimiento sin declaración de responsabilidad penal.

Asimismo se impone a los miembros del Ministerio Fiscal que asistan a los actos del Juicio de Faltas seguidos en aplicación del artículo 621 del Código Penal por hechos de esta naturaleza.

Todas estas medidas están encaminadas a conseguir sino la erradicación total de los accidentes laborales, sí la disminución de los mismos que llevaría una reducción de las muertes y lesiones que tanto daño hacen al mundo laboral y a esta sociedad en general.