

## DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

---

### **Instrucción 7/1991, de 11 de noviembre, sobre criterios de actuación en los supuestos de infracciones contra el orden social.**

Referencia: FIS-I-1991-00007

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 1446 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, aun 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 art. 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 tipificadoras de conductas que no están faltas de sanción penal. Así, en el art. 177 bis del Código Penal se protegen los derechos a la libertad sindical y de huelga; en los arts. 348 bis a) y 427 el derecho a la salud e integridad física de los trabajadores, y en los arts. 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 de 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 Sres. 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 Sres. 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 Instituciones, sin perjuicio de que, a la vista de los informes que semestralmente deberán elevar a esta Fiscalía General los Sres. Fiscales, así como de las sugerencias de las respectivas Juntas de Fiscalía, puedan modificarse o ampliarse en el futuro:

1.<sup>a</sup> Trimestralmente, los Sres. 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.<sup>a</sup> De conformidad con lo establecido en el art. 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y con lo prevenido en el art. 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 Sres. Fiscales se adjunta.

3.<sup>a</sup> Una vez recibido por la Fiscalía el expediente remitido por la Autoridad Laboral, en virtud de lo establecido en el art. 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 art. 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.<sup>a</sup> En la sustanciación de la investigación, los Sres. Fiscales deberán ajustarse a lo prevenido en la Circular nº 1/1989, 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.<sup>a</sup> En el ámbito de las responsabilidades civiles, dada la actual indeterminación e identificación, a fin de garantizar el principio de la seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución Española) y para lograr la necesaria armonía en todo el Estado, los Sres. Fiscales deberán ajustarse a los criterios contenidos en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 5 de marzo de 1991 (B.O.E. 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 las mismas, así como las sentencias o resoluciones que pongan fin al procedimiento las sugerencias que V.E./V.I. estime de interés para lograr más eficazmente el resultado que pretende esta Instrucción.