

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Instrucción 1/2001, de 9 de mayo, sobre la actuación del Ministerio Fiscal en torno a la siniestralidad laboral.

Referencia: FIS-I-2001-00001

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 arts. 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 arts. 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 arts. 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 arts. 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 delito». Posteriormente, tal doctrina ha sido avalada en sentencias de 26 de julio y 19 de octubre de 2000 (SSTS 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 la 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 arts. 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:

1.^a 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.

2.^a 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.