

2.3 Actividad de la Unidad Especializada. Relaciones con las Secciones Especializadas y Fiscales Delegados. Relaciones Institucionales

a) *Relaciones con las Secciones especializadas y Fiscales Delegados*

De acuerdo con la Instrucción 1/2015 *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y Fiscales Delegados*, desde la Unidad de la Especialidad de la FGE de Siniestralidad Laboral se da cumplimiento a la labor de supervisión de todos los escritos de acusación, sobreseimientos y sentencias que remiten los Fiscales Delegados a esta Unidad. El objeto de esta actividad es unificar los criterios jurídicos de actuación de conformidad con la Circular 4/2011 *sobre criterios para la Unidad de Actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de Siniestralidad Laboral*, para lo cual se remiten observaciones a los Fiscales Delegados que deberán incorporar a las correspondientes carpetillas.

Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en el apartado 10 de la Instrucción 1/2015, esta Unidad realiza un estudio detallado de todas las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales de nuestro país en materia de Siniestralidad Laboral, para elaborar un repertorio jurisprudencial sobre los criterios jurídicos seguidos por las audiencias y que se sistematiza por medio de un índice de materias. Dicho repertorio se remite anualmente a todos los Fiscales Delegados.

Fruto de las comunicaciones fluidas entre el Fiscal de Sala y los Fiscales Delegados, la Unidad realiza un seguimiento de los accidentes mortales incoándose un expediente desde el momento de la comunicación del accidente con expresión del Juzgado de Instrucción encargado del procedimiento, el número de diligencias previas y el Fiscal asignado. Ello se completa con el escrito de acusación y la sentencia. Además, el contacto con los Fiscales Delegados es permanente, permitiendo resolver las dudas o consultas que plantean en asuntos de complejidad.

Durante el año 2018 se ha mantenido la estructura organizativa de las diferentes Secciones de Siniestralidad Laboral, cada una de las cuales cuenta con un Fiscal Delegado al frente. Cuando el volumen de trabajo así lo exige y en atención a razones geográficas, además del Fiscal Delegado, la sección se compone de otros Fiscales en la misma sede o bien en las Secciones Territoriales y Fiscalías de Área. El funcionamiento interno más habitual de las Secciones es el despacho de asuntos de la especialidad con carácter exclusivo, pero no excluyente, lo que supone que la Sección asume todos los procedimientos de la

especialidad, pero compaginándolo con el despacho de otras especialidades o la llevanza del Juzgado de Instrucción. Este sistema no siempre garantiza la asistencia al Juicio Oral del Fiscal especialista, aunque es notorio el esfuerzo de los Fiscales Delegados para, en estos casos, transmitir instrucciones al Fiscal *no especialista* sobre las cuestiones complejas que se pudieran plantear en la vista.

El sistema de despacho de asuntos de forma exclusiva y excluyente es minoritario por razón de la escasez de plantilla en las distintas Fiscalías. Sin embargo, es el óptimo, ya que la dedicación exclusiva implica un mayor grado de especialización y la oportunidad de dar un mayor impulso procesal a estos asuntos y reducir su pendencia.

Cabe señalar que la red de Fiscales Delegados no es estática, produciéndose en ocasiones nuevos nombramientos que sustituyen a otros miembros de la red. Así, en el año 2018 se han producido los siguientes nombramientos: doña Ana Isabel Fernández Fontecha, Fiscalía Provincial de Palencia. Don Ángel Luis Meana Sánchez-Bermejo, Fiscalía Provincial de Alicante; doña Raquel Juan Ajis, Fiscalía Provincial de Castellón, doña Esther Alesanco del Pozo, Fiscalía Provincial de La Rioja, y doña Leire Unzueta Elorriaga, Fiscalía Provincial de Bizkaia.

Como se ha hecho constar en años anteriores, esta Unidad observa con gran preocupación que uno de los constantes problemas referidos por los Fiscales Delegados en sus memorias es la dificultad para conocer los procedimientos de Siniestralidad Laboral que se han incoado en los Juzgados. No deja de sorprender que sigan saliendo a la luz (aunque en menor medida) procedimientos antiguos, lo cual pone de manifiesto la necesidad de dotación de herramientas informáticas que permitan el acceso del Fiscal a los datos de los Órganos Judiciales para el debido seguimiento y control de los procedimientos. Así lo destaca el Fiscal Delegado de Barcelona, señalando que el problema se da, básicamente, en los procedimientos instruidos por los Juzgados de la Provincia, siendo frecuentes los casos en los que la Sección tiene conocimiento de las causas cuando se encuentran muy avanzadas en su estado de tramitación o cuando ha finalizado el plazo de instrucción.

La Fiscal Delegada de Málaga indica que los procedimientos de la especialidad que se incoan en los Juzgados de Instrucción no aparecen en la aplicación informática *Fortuny* hasta que tienen entrada en Fiscalía para informe, salvo aquellos que hayan sido incoados en virtud denuncia de la propia Fiscalía. Pero, incluso dentro del Registro de datos del programa *Fortuny* y a pesar de los años que lleva funcionando este sistema, la discrepancia entre los datos allí recogidos y la realidad sigue siendo importante. El Fiscal Delegado de Sevilla señala que la situación es incluso peor que en años anteriores, pues la rotula-

ción de los asuntos de la especialidad sigue sin uniformarse. También el Fiscal Delegado de León indica que el hecho de no hacerse constar correctamente el delito en dicho programa tiene gran incidencia en el seguimiento de los procedimientos.

De ahí que algunos Delegados hayan optado por crear su propio archivo informático para realizar, dentro de lo posible, el seguimiento de las causas pendientes. Es el caso, entre otros, del Fiscal Delegado de Sevilla, que pone de manifiesto cómo resultan más fiables los registros manuales de la Sección de Siniestralidad Laboral de la Fiscalía Provincial. La Fiscal Delegada de Málaga constata que los datos de *Fortuny* no son correctos y, por tanto, ha de trabajar con un libro manual de registro de siniestros laborales. Refiere, a modo de ejemplo, que, en el apartado denuncias, aparecen 20 en *Fortuny* cuando, en realidad, se han presentado 24. La Fiscal Delegada de Palencia indica que la discrepancia entre los datos que arroja la aplicación *Fortuny* y el archivo informático elaborado por la propia Fiscal es relevante. Añade que el programa informático de Fiscalía no permite conocer el estado de los procedimientos pendientes salvo que sean buscados uno por uno, y tampoco es posible acceder al procedimiento con el dato del trabajador afectado. Discrepancias que también hace notar la Fiscal Delegada de Pontevedra entre los datos que elaboran los Fiscales de la Sección y la herramienta informática, puesto que en la herramienta aparecen 40 delitos de riesgo sin resultado lesivo, aun a pesar de no haberse incoado ninguno.

A esta situación se añade el hecho de que en numerosas Fiscalías se producen importantes disfunciones con las herramientas informáticas implantadas que, lejos de facilitar la tarea diaria de los Fiscales, sencillamente la complican. Así lo refiere el Fiscal Delegado de Badajoz, señalando que lo más relevante de la implantación de la Fiscalía Digital es que ha dificultado el trabajo de manera exponencial. Pone de manifiesto cómo, al estudiarse la causa a través de un *Visor*, el primer paso que es preciso realizar consiste en averiguar qué folios son los relevantes, resultando imposible consultar varios documentos simultáneamente, con lo que el paso de ordenar la causa conlleva más tiempo que estudiarla, con el consiguiente agotamiento de la vista después de tantas horas frente al ordenador.

La Fiscal Delgada de Teruel destaca los problemas de control de los procedimientos desde la introducción del nuevo sistema informático «*Avantius*» en junio del año 2018, toda vez que no existe una pestaña explícita para este tipo de procedimientos y, en ocasiones, se incoan en el Juzgado de Instrucción como «delitos sin especificar» o «lesiones», sin que la Fiscalía tenga la posibilidad de modificar dentro

del programa la denominación del delito así incoado. El Fiscal Delegado de Albacete manifiesta que el sistema de justicia digital impuesto por el Ministerio de Justicia en los Juzgados es deficiente e inoperante pues, entre otras cosas, no permite el visionado de fotografías e imágenes del lugar donde se ha producido el accidente.

Consideramos desde esta Unidad que esta situación es particularmente grave a la vista del art. 324 LECrim, toda vez que no permite hacer un seguimiento de los procedimientos: en ocasiones, los Juzgados Decanos no comunican al Fiscal el Juzgado de Instrucción al que se ha repartido la denuncia interpuesta por aquel, ni el número de Diligencias Previas asignadas; en otras, la causa se remite a Fiscalía seis meses después de su incoación, con lo cual, no cabe ya solicitar la declaración de complejidad; existen casos en los que no se notifican los autos declarando la complejidad de la causa. En concreto, la situación descrita por el Fiscal Delegado de Barcelona es tremendamente preocupante: resulta constante el goteo de procedimientos de la especialidad, sobre todo de Juzgados de la Provincia de los que la Sección no ha tenido conocimiento y en los que se ha dejado transcurrir el plazo de instrucción sin interesar la declaración de complejidad. Manifiesta que dicha circunstancia supone un problema de primera magnitud, puesto que el criterio mayoritario de las secciones penales de la Audiencia Provincial de Barcelona es que las diligencias de investigación acordadas fuera de plazo carecen de valor a los efectos de fundamentar el auto del art. 779.1.4 LECrim (siguiendo el criterio sentado en el acuerdo no jurisdiccional de 20 de octubre de 2017). Problemática que, una vez más, se complica con las limitaciones del sistema informático, que dificulta la identificación de los procedimientos.

En definitiva, la mayoría de los Fiscales Delegados describen la misma situación, sin que quepa atisbar una solución que facilite la tarea de controlar los procedimientos de la especialidad.

En otro orden de cosas, mencionar, como indica la Fiscal Delegada de Huelva que, en dicha provincia, la Audiencia Provincial desarrolla un programa de mediación penal para la ejecución de aquellos pronunciamientos condenatorios en los que las indemnizaciones a cargo de los condenados sin seguro de responsabilidad civil, no se hacen efectivas. Dicho programa ha sido aplicado ya en una ejecutoria tramitada en el J.P. n.º 3 de Huelva.

b) Relaciones con la Inspección de Trabajo

Continúa siendo la Instrucción 1/2007, de 28 de febrero, de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, sobre profundiza-

ción en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la Seguridad Social, el eje sobre el que se desarrollan, de forma satisfactoria, la relaciones entre ambos órganos y, por tanto, piedra angular de la lucha contra la siniestralidad laboral. Prueba del buen funcionamiento de la misma son los ya doce años (a la fecha de redacción de esta Memoria) de vida de la misma, sin necesidad de reforma o modificación alguna.

La Instrucción 1/2007 pivota sobre un intercambio de información entre la Inspección de Trabajo y las Fiscalías, y es ese fluir bidireccional de datos el que se refleja en los cuadros que se plasman a continuación, lo que da cuenta de las excelentes relaciones entre ambos organismos. En primer lugar, se abordan las cifras referentes al número de comunicaciones de infracciones en materia de prevención de riesgos laborales en caso de accidentes mortales, lesiones muy graves, lesiones graves y aquellas que han dado lugar a paralizaciones de la actividad. El siguiente cuadro dibuja la actuación durante el año 2018:

Asuntos comunicados al Ministerio Fiscal Año 2018			
Expedientes remitidos	N.º Infracc. accidentes de trabajo graves o muy graves	N.º Infracc. accidentes de trabajo mortales	Paralizaciones
1.211	281	82	8

Los siguientes datos desglosan los números anteriores en relación a los expedientes remitidos al Ministerio Fiscal:

Asuntos comunicados	2018
Infracciones muy graves.	11
Infracciones maternidad.	0
Infracciones menores.	3
Infracciones trabajadores sensibles a determinados riesgos.	0
Infracciones graves con incumplimientos reiterados de empresas.	3
Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas.	2
Infracciones graves por inobservancias grave de incumplimientos de propuestas S.P.	4
Paralizaciones.	8
Infracciones por accidentes de trabajo mortales.	82
Infracciones por accidentes de trabajo graves y muy graves.	281
Total casos apartados a) a g) de la Instrucción 1/2007.	394

Asuntos comunicados	2018
Asuntos distintos a los anteriores comunicados al MF por ITSS-Apartado i).	38
Expedientes remitidos por la ITSS a petición previa del MF o del Órgano Judicial-Apartado h).	779
Totales.	1.211

A continuación, se exhibe la estadística comparativa con los datos del año 2017:

TABLA COMPARATIVA 2017-2018
EXPEDIENTES REMITIDOS AL MINISTERIO FISCAL

Asuntos Comunicados	2017	2018	% 17/18
Infracciones muy graves en PRL	5	11	120 %
Infracciones maternidad PRL	0	0	–
Infracciones menores PRL	0	3	–
Infracciones trabajadoras sensibles a determinados riesgos PRL	0	0	–
Infracciones graves con incumplimientos reiterados de empresas PRL	3	3	0,0 %
Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas PRL	2	2	0,0 %
Infracciones graves por inobservancia grave de incumplimientos de propuestas SP PRL	3	4	33,3 %
Paralizaciones.	9	8	-11,1 %
Infracciones por accidentes de trabajo mortales...	57	82	43,9 %
Infracciones por accidentes de trabajo graves y muy graves	251	281	12,0 %
Asuntos distintos a los anteriores comunicados al MF (desde 2016) a iniciativa de la ITSS	48	38	-20,8 %
Informes a petición del MF (a partir del 2016)	811	779	-3,9 %
Totales	1.189	1.211	1,85 %

Toda la información suministrada por la Inspección de Trabajo es evaluada por el Ministerio Fiscal en aras a determinar si las infracciones administrativas comunicadas sobrepasan el umbral de la línea divisoria con el ilícito penal. El siguiente cuadro recoge los criterios acogidos por el Ministerio Fiscal, si bien puede ocurrir que no se hayan comunicado todas ellas, a la par que hay que considerar que cierto número de expedientes remitidos dimanaban de peticiones dirigidas por los órganos judiciales.

Medidas adoptadas por el Ministerio Fiscal en relación a los asuntos remitidos
Año 2018

Asuntos archivados por inexistencia de responsabilidad.	53		
Ejercicio de acciones penales.	N.º accidentes de trabajo o enfermedades profesionales	N.º delito de riesgo	Delito de riesgo y homicidio
	43	1	12

Por Comunidades Autónomas las cifras arrojadas son las siguientes:

CCAA	2018	2018	2018	2018	2017	2017	2017	2017
	Remisión al MF. Casos tasados (*)	Asuntos distintos comunic. ITSS	Informes solicitados MF	Total (**)	Remisión al MF. Casos tasados (*)	Asuntos distintos comunic. ITSS	Informes solicitados MF	Total (**)
Andalucía.....	107	16	164	287	89	8	172	269
Aragón.....	11	2	0	13	8	1	5	14
Asturias.....	1	0	0	1	2	0	0	2
Baleares.....	7	0	8	15	0	0	0	0
Canarias.....	0	0	41	41	2	0	53	55
Cantabria.....	4	0	0	4	4	4	0	8
Castilla la Mancha.....	15	3	7	25	27	1	31	59
Castilla-León (*).....	23	6	216	245	27	5	170	202
Cataluña.....	22	1	75	98	31	0	174	205
Comunidad Valenciana.....	42	0	46	88	16	7	30	53
Extremadura.....	4	2	40	46	0	0	35	35
Galicia.....	29	2	75	106	33	9	47	89
La Rioja.....	0	0	0	0	0	4	0	4
Madrid.....	95	0	106	201	69	0	90	159
Murcia.....	26	0	0	26	11	0	0	11
Navarra.....	4	0	1	5	5	0	4	9
País Vasco.....	4	6	0	10	6	8	0	14
Ceuta.....	0	0	0	0	0	0	0	0
Melilla.....	0	0	0	0	0	1	0	1
Total.....	394	38	779	1.211	330	48	811	1.189

(*) Casos tasados por la Instrucción 1/2007, primera apartados a) hasta g).

(**) Total de remisiones según la Instrucción 1/2007 y sus modificaciones, que comprenden los casos tasados anteriores y los apartados i) expedientes remitidos al M. Fiscal por iniciativa de la ITSS o apartado h) expedientes remitidos por la ITSS previa petición del M. Fiscal u órgano judicial competente.

Comparativa por Comunidades Autónomas de las remisiones al MF en el binomio 2017-2018:

CCAA	2017	2018	Comparativa
	Total remisiones	Total remisiones	
Andalucía	269	287	+ 6,69 %
Aragón	14	13	-7,14 %
Asturias	2	1	-50 %
Baleares	0	15	+1.500 %
Canarias	55	41	-25,45 %
Cantabria	8	4	-50 %
Castilla-La Mancha.	59	25	-57,62 %
Castilla-León	202	245	+21,28 %
Cataluña	205	98	-52,19 %
C. Valenciana	53	88	+66,03 %
Extremadura	35	46	+31,42 %
Galicia	89	106	+19,10 %
La Rioja	4	0	-400 %
Madrid	159	201	+26,41 %
Murcia	11	26	+136,36 %
Navarra.	9	5	-44,44 %
País Vasco.	14	10	-28,57 %
Ceuta	0	0	—
Melilla	1	0	-100 %
Total	1.189	1.211	+1,85 %

Seguidamente, se observa la evolución que ha tenido lugar en relación a los expedientes remitidos al Ministerio Fiscal en cumplimiento de lo establecido en la Instrucción 1/2007 desde el año 2012:

Asuntos Comunicados	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Infracciones muy graves.	15	7 -53,3 %	13 85,7 %	16 23,0 %	9 -43,7 %	5 -44,4 %	11 120 %
Infracciones maternidad.	3	0	0	0	1	0	0
Infracciones menores.	4	1 -75,0 %	0	0	0	0	0
Infracciones trabajadores sensibles a determinados riesgos.	3	0	3	0	0	0	0
Infracciones graves con incumplimientos reiterados en las empresas.	13	24 84,62 %	14 -41,6 %	5 -64,2 %	2 -60,0 %	3 50,0 %	3 0,0 %

Asuntos Comunicados	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de las empresas.	24	39 62,5 %	26 -38,3 %	3 -88,4 %	9 200 %	2 -77,7 %	2 0,0 %
Infracciones graves por inobservancia grave de incumplimientos de propuestas.	5	6 20,0 %	7 16,6 %	0	1	3	4 33,3 %
Paralizaciones.	16	21 31,2 %	19 -9,5 %	12 -36,8 %	8 -33,3 %	9 12,5 %	8 -11,1 %
Infracciones por accidentes de trabajo mortales.	103	81 -21,1 %	64 -20,9 %	59 -7,8 %	76 28,8 %	57 -25,0 %	82 43,8 %
Infracciones por accidentes de trabajo graves y muy graves.	406	251 -38,1 %	248 -1,2 %	355 43,1 %	221 -37,7 %	251 13,5 %	281 11,9 %
Asuntos distintos a los anteriores comunicados al MF (desde 2016), a iniciativa de la ITSS.	482	542 12,45 %	525 -3,1 %	428 -18,8 %	74	48 -35,1 %	38 -20,8 %
Informes a petición del MF (a partir del 2016).					699	811 16,0 %	779 -3,9 %
Totales.	1.074	972 -9,5 %	919 -5,4 %	879 -4,3 %	1.103 25,4 %	1.189 7,8 %	1.211 1,8 %

El estudio de las cifras recogidas en el anterior cuadro advierte la senda creciente que ya se inició en el año 2016 tras unos años en los que las comunicaciones descendían de forma paulatina y continuada. Obviamente, este incremento se refleja en los apartados más significativos; así, en cuanto a los accidentes mortales en el año 2018, se han producido 82 comunicaciones, cifra que incluso supera la de 2013, que fueron 81 y aún lejos de los 103 del año 2012, pero muy por encima de los 57 del pasado año. Los accidentes graves y muy graves se incrementan respecto al 2017.

En un último, pero no por ello menos significativo párrafo, hay que hacer referencia a las cordiales y fluidas relaciones existentes entre la Inspección de Trabajo y la Unidad Especializada de Siniestralidad Laboral. En consonancia, con la bondad de dichas relaciones, tuvo lugar el pasado 11 de diciembre de 2018 una reunión entre representantes del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social y esta Unidad Especializada con la finalidad de iniciar los trabajos preparatorios para la elaboración de un Convenio de actuación conjunta entre la Inspección de Trabajo y la Fiscalía General del Estado para la lucha contra la precariedad laboral y, en concreto, para la detección de los delitos contra la seguridad social y los derechos de

los trabajadores. El 22 de febrero de 2019 tuvo lugar una segunda reunión y se espera que los trabajos continúen durante el 2019.

c) Relaciones Institucionales

En aplicación del Protocolo Marco de Colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo, y la Fiscalía General del Estado para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias de 19 de septiembre de 2007, se han mantenido varias reuniones con representantes del Cuerpo Nacional de Policía con el objeto de que, desde esta Unidad, se colabore en los cursos de formación a Técnicos de Prevención de Riesgos Laborales que forman parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Fruto de las mismas ya se ha participado en las «Jornadas Técnicas de Prevención de Riesgos Laborales» organizadas por la Dirección General de la Policía Nacional.

También se ha impartido la correspondiente clase sobre principios básicos de la especialidad a los Fiscales en prácticas en el Curso de Formación Inicial, actividad organizada por el Centro de Estudios Jurídicos.