

2. SINIESTRALIDAD LABORAL

2.1 Introducción

La Unidad de Siniestralidad Laboral de la Fiscalía General del Estado es una más de las unidades que integran el Ministerio Fiscal para el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales de forma especializada, que se traduce en una mejor prestación del Servicio Público de la Justicia; y es así mediante el despliegue de los fiscales que en todas las fiscalías provinciales llevan a cabo la promoción de la justicia en defensa de la legalidad y de los derechos constitucionales, desde un más exacto conocimiento de la materia de su especialidad y desde la formación específica recibida a tal fin. Es, desde luego, para los ciudadanos y para la propia tarea profesional de los fiscales, un modo de actuar útil y que permite la máxima eficacia en su función.

En lo que respecta a la Unidad denominada de Siniestralidad Laboral, esta actuación se lleva a cabo en el marco que determina la Circular de la Fiscalía General del Estado 4/2011, en asuntos de gran complejidad técnico jurídica de derecho sustantivo derivados de lo que establecen los artículos 316, 317 y 318 del CP, y cuya complejidad procesal se deriva de los intereses de las partes que participan del proceso, especialmente las víctimas, y en su caso de los sindicatos representativos de los intereses populares, y, desde luego, los penalmente responsables, así como los responsables civiles directos, subsidiarios y compañías aseguradoras de los riesgos; y también la complejidad técnica que entraña, especialmente, en los sectores de la industria y la construcción, en las que el Fiscal debe esclarecer las responsabilidades a exigir con la correspondiente base probatoria para ejercitar con eficacia las acciones, tanto, la penal como la de resarcimiento, que, en ocasiones, se puede alcanzar mediante una adecuada tarea mediadora que lleve a la conformidad y satisfaga los derechos de las partes, y en particular, los de las víctimas.

Las funciones de la unidad son al menos dos, esenciales: a) Una reconocible en la actuación legal y constitucional en el proceso por parte del Ministerio Fiscal, y b) Su trascendente actuación en defensa de los derechos de los trabajadores, cuando son víctimas de la siniestralidad laboral, algo especialmente significativo en momentos de crisis económica y la derivada vulnerabilidad consecuencia de la precariedad laboral en un mercado de trabajo en el que excede con mucho la oferta sobre la demanda de mano de obra y donde la búsqueda de la mayor productividad puede constituir un peligro para los

derechos de los trabajadores, incluso alcanzando a poner en riesgo su integridad física.

Y de ahí, podemos alcanzar a entender algunos de los retos que se ofrecen a la Unidad, hasta ahora denominada de Siniestralidad Laboral.

En efecto, la realidad social y económica actual, marcada por el impacto de la pandemia por Covid-19, pero, y fundamentalmente, por un mercado socioeconómico basado en la globalización y en la necesaria rentabilidad de los medios de producción, lleva a que sea el factor mano de obra el que se vea como el coste más sencillo de ajustar a las necesidades productivas y de rentabilidad empresarial, ya que los otros, como los referidos a las materias primas o costes de la energía y los financieros (ahora no cabe la devaluación de la moneda para ser más competitivos en el mercado exterior), son mucho más inelásticos, por depender en muchos casos de factores externos a la actuación de la empresa, y por lo tanto menos susceptibles de incidir en el resultado económico legítimamente perseguido por éstas.

Puestas así las cosas en nuestra realidad, la tensión entre, de una parte los derechos exigibles en una sociedad democrática avanzada conforme a un orden económico y social justo, en el que se promuevan las condiciones favorables para el progreso social y económico y realizando una política orientada al pleno empleo como define nuestra Constitución, y de otra, el reto de la globalización y competencia en el seno del mercado y las leyes económicas que lo rigen, hace que deba ser el Estado mediante sus instituciones, el que proteja los derechos, conforme al mandato constitucional. Y efectivamente, siendo el derecho penal la última ratio a la que acudir para mantener ese equilibrio que posibilite el citado mandato constitucional, ha de ser el Ministerio Fiscal, conforme a su norma en la Constitución y en la Ley que lo regula, el encargado de la defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, así como de la actuación para procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social, con imparcialidad. Para ello, ha de contar con los instrumentos organizativos precisos para poder llevar a cabo su tarea, singularmente sensible en la especialidad que nos ocupa.

Así pues, los derechos de los trabajadores recogidos en las leyes laborales y que encuentran su cauce de protección mediante las normas sustantivas y procesales del derecho del trabajo en la jurisdicción social, debe ser el marco de referencia, y cuando éstas se vulneran superando los criterios y límites que el legislador ha establecido, serán las normas penales y su ejercicio en la jurisdicción penal, el marco de defensa de estos derechos. En ambos casos, el Ministerio Fiscal debe ejercer su función constitucional con la imparcialidad exigida legal-

mente, para la defensa, tanto de la salud, como de la integridad del derecho al trabajo del conjunto de trabajadores.

Para llevar a cabo toda esta tarea sería necesario valorar la posibilidad de incorporar a esta Unidad especializada de Siniestralidad Laboral aquellos tipos penales que protegen el bien jurídico consistente en los derechos de los trabajadores en el ejercicio de su actividad como tales por cuenta ajena, y en su caso, como autónomos o como autónomos dependientes, configurando una Unidad encargada, de acuerdo con el mandato del legislador y con la imparcialidad que la ley establece, que asuma de forma integral y con total perspectiva y conocimiento las cuestiones relativas a los derechos de los trabajadores, de modo que este equipo de fiscales de la Unidad central y delegados constituidos en sus respectivas fiscalías, bajo la coordinación de lo que ahora es la Unidad de Siniestralidad laboral de la Fiscalía General del Estado, participen en la instrucción y ejerzan las acciones penales, y también las civiles cuando proceda, así como, si así se decidiera, informen en las causas seguidas en la jurisdicción social, en las que se ventilen cuestiones relativas a los casos de accidentes de trabajo, enfermedad profesional y tutela de derechos fundamentales, además de aquellos otros ya recogidos en la ley procesal laboral.

Esta propuesta puede ser acorde con los criterios básicos que, para la instrucción de las causas penales, propone el Anteproyecto de la futura Ley de Enjuiciamiento Criminal. (p. ej. art. 94.4 de dicho texto).

Todos estos delitos cuya incorporación se propone ya son objeto de persecución por el Ministerio Fiscal mediante la actuación en las fiscalías competentes en cada caso. Sin embargo, la ventaja que supone la especialización de los fiscales es evidente, como ha puesto de manifiesto la experiencia presente en las distintas áreas en las que el Ministerio Fiscal ya actúa de este modo, entre las que se encuentra la actual área de Siniestralidad Laboral. La especialidad permite un conocimiento profundo de la materia sobre la que se va a actuar, permite, igualmente la coordinación para mantener la unidad de actuación del Ministerio Fiscal en el ejercicio de las acciones que le correspondan conforme a la Constitución y a Ley de Enjuiciamiento Criminal y el Código Penal, y, algo que se revela como especialmente importante, como es la formación especializada mediante jornadas o encuentros en los que se debate tanto la práctica forense, como el estudio técnico jurídico de las cuestiones que plantea la actuación ante los tribunales.

En cuanto a la intervención en la jurisdicción social, que igualmente puede valorarse para esa actuación integral, permitiría que el Ministerio Fiscal mantuviera una postura en defensa de la legalidad y

de los derechos de los ciudadanos concernidos, así como en la defensa del interés social, de un modo más efectivo que en la actualidad y con una posición procesal uniforme, particularmente en aquellos casos en que la salud de los trabajadores es la pretensión determinante, tal y como sucede en los casos de accidentes de trabajo o enfermedad profesional y sus consecuencias en el ámbito de los derechos sociales y económicos de las prestaciones correspondientes.

En todos los casos quedaría al margen de la actuación de coordinación que ejerce la Unidad de la Fiscalía General, la intervención del Ministerio Fiscal ante el Tribunal Supremo en los recursos de casación penal o en los recursos de casación para la unificación de doctrina o recursos de casación ordinarios que regula la ley procesal laboral.

En lo que se refiere a los fraudes de la Seguridad Social, cuya actuación del mismo modo podría valorarse para su integración en esta Unidad, deberá contar con el apoyo de unidades técnicas especializadas en la materia.

La actuación del Ministerio Fiscal se llevaría a cabo teniendo en cuenta la del resto de las instituciones públicas, como el caso de la Inspección de Trabajo, destacando la obligación del Ministerio Fiscal para con las víctimas y el resto de actores sociales intervinientes.

Este planteamiento precisa, en algunos casos, de modificaciones legislativas, como la reforma del Código Penal para una mejor delimitación de los tipos penales del Título XV del Código Penal, sin que deban existir diferencias entre trabajadores de una u otra nacionalidad y/o condición, dejando a otro Título la sanción penal de las infracciones de carácter administrativo que produzcan vulneración de derechos de los ciudadanos extranjeros y deban considerarse merecedoras de tal sanción, así como una más adecuada definición del trabajo forzoso. De igual modo, y para la intervención del Ministerio Fiscal en algunas de las cuestiones apuntadas relativas a la jurisdicción social, sería preciso habilitar al Ministerio Fiscal para, sin necesidad de tener la condición de parte, informar desde la legalidad en los procesos de accidentes o enfermedades profesionales.

Todo esto nos llevará a configurar una Unidad que abarcaría, de un modo más completo, el complejo universo de derechos de los trabajadores que debería, de acuerdo con sus cometidos, modificar su denominación para pasar a ser «*De los derechos de los Trabajadores y la Salud Laboral*» o similar, pero que fuera más allá de los actuales supuestos de siniestros en el campo del trabajo; unidad que deberá ser objeto de reorganización dentro del ámbito de las fiscalías provinciales con la dotación de medios materiales y de fiscales para poder atender todas estas competencias.

Expuesto lo anterior, por último, se debe hacer una referencia a la tarea encomendada al Fiscal de Sala como Presidente de la Comisión Institucional de Prevención de Riesgos laborales de la Carrera Fiscal. Es absolutamente necesario que los miembros de la Carrera Fiscal, como trabajadores de este Servicio Público, cuenten con el correspondiente Servicio propio de Prevención de Riesgos Laborales, así como la imprescindible evaluación de los riesgos que conlleva el ejercicio de su trabajo y la correspondiente determinación de las cargas de trabajo. Para ello, la citada Comisión se ha integrado *de facto* y a los efectos de organización de la actividad encaminada a conseguir los objetivos propuestos, en la Unidad, y se trabaja para que el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General del Estado suscriban el correspondiente Convenio que determine sus obligaciones, que deben compartir con las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de Administración de justicia. Así, el objetivo sería que a corto plazo, el Convenio se suscriba y se cree el Servicio y el comienzo de la evaluación del Plan, que deberá establecerse en el menor tiempo posible, como exige la Ley de Prevención de Riesgos laborales y exigen las asociaciones de fiscales y todos los compañeros trabajadores de este esencial servicio público.

Expuestas así las realidades de presente y de futuro que ofrece este documento, solo resta confiar en que, sea cual sea la realidad futura de la Unidad de Siniestralidad Laboral, ésta, continúe estando a la altura de la demanda del mandato constitucional y legal para el servicio a los ciudadanos y el interés social, a lo que sus componentes estamos comprometidos personal y profesionalmente.