

3.7 Seguridad y salud en el trabajo

La Unidad especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo aborda el tema de especial tratamiento de la siguiente manera:

El artículo 124 CE dispone que el Ministerio Fiscal tiene como 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». Por su parte, el artículo 1 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), en su inciso primero reproduce lo señalado en el artículo 124 CE, a la par que añade, «(...) así como velar por la independencia de los Tribunales, y procurar ante estos la satisfacción del interés social». El interés social cabría catalogarlo como un interés difuso, desde esta perspectiva.

La Constitución Española, dentro del título I –De los derechos y deberes fundamentales–, capítulo II –Derechos y libertades–, Sección primera –De los derechos fundamentales y de las libertades públicas–, recoge en su artículo 15 CE que, «Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral»; mientras que, dentro del capítulo III –De los principios rectores de la política social y económico–, el artículo 40.2 consagra la obligación de los poderes públicos de velar «por la seguridad e higiene en el trabajo». Sobre la base de estos postulados nace la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales que transponía la Directiva 89/391/CEE, así como toda su ingente normativa de desarrollo, cuya obvia finalidad es establecer un marco normativo que tienda a promover la seguridad y salud de los trabajadores.

En consonancia con estos postulados, el legislador en aras de garantizar al máximo, por una parte el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral y, de otra, hacer efectiva su obligación de promover la seguridad e higiene en el trabajo, opta por adelantar la barrera de protección de tales derechos en el ámbito penal, mediante la ubicación en el Código Penal, dentro del título XV –delitos contra los derechos de los trabajadores– de dos preceptos, los artículos 316 y 317 CP– que se configuran como sendos delitos de peligro concreto, en los que no es necesario la producción de resultado lesivo alguno, sino que su consumación se produce cuando se genera el peligro concreto para la vida, salud o integridad física de los/as trabajadores/as.

La doctrina y la jurisprudencia se interpelan acerca del bien jurídico protegido con tales preceptos, sobre todo en contraposición con

el bien jurídico de naturaleza individual que el delito de resultado lesivo salvaguarda –y con el que habitualmente confronta en régimen de concursal–. Desde la óptica doctrinal, de forma mayoritaria se ha defendido que el bien jurídico protegido dentro del título XV es un bien jurídico colectivo, aunque algunos postulados también han defendido la tesis de que se está en presencia de bienes jurídicos de carácter individual; incluso en alguna ocasión se les ha catalogado como bienes jurídicos supraindividuales que guardan relación con los intereses difusos.

La STS n.º 1233/2002, de 29 de julio, afirma que la creación del título XV del Código Penal suponía el reconocimiento de un interés susceptible de protección, el de la clase trabajadora como sujeto de derechos. Concluye la citada sentencia que estamos en presencia de un bien jurídico autónomo desligado del de la efectiva lesión que se pueda producir.

Por su parte, la STS 247/2017, de 5 de abril indica que todos los preceptos del título XV se vertebran alrededor de dos vectores; uno de ellos es la existencia de una clase social –los trabajadores por cuenta ajena–, cuya posición en el mercado laboral es de inferioridad respecto de los empleadores y, de otro, que los titulares de los derechos protegidos son el conjunto de los ciudadanos trabajadores, estándose ante un objeto de tutela unitario.

En este sentido, la Circular 4/2011, *sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de siniestralidad laboral*, en su apartado II.1.2.5, afirma que la posición mayoritaria entiende que en los delitos de riesgo de los artículos 316 y 317 CP, el bien jurídico protegido es de naturaleza colectiva o supraindividual, que se concreta en la vida y salud de los trabajadores como colectivo social.

De todo lo dicho hasta ahora, se puede afirmar, que el bien jurídico protegido dentro del título XV del Código Penal es de carácter colectivo, lo cual no es una cuestión baladí, ya que ello va a tener una importante repercusión penológica en el caso de concurrencia con otras conductas delictivas que protegen el bien jurídico individual de la vida o la integridad física/salud.

Llegados a este punto, conviene hacer un pequeño paréntesis para analizar la disyuntiva bien jurídico colectivo/bien jurídico de naturaleza difusa. Como señalábamos antes, varios son los criterios sentados por la dogmática para diferenciar entre derechos/intereses difusos de bienes/intereses colectivos. Básicamente, los primeros se asientan en el hecho de que su titularidad radica en un grupo indeterminado y amplio de personas o en la sociedad en su conjunto y

que cobran visibilidad ante la inminencia del perjuicio que pueden sufrir; esto es, su vinculación se asienta en concretas situaciones de hecho. Por el contrario, respecto a los intereses colectivos, aun cuando también son titularidad de un grupo indeterminado de personas, existe entre sus miembros un vínculo previo nacido de una relación jurídica y, por tanto, con intereses comunes, que los hace susceptibles de determinación. Por tanto, la diferencia entre ambos derechos o intereses se sustenta esencialmente por el abanico de los sujetos afectados y no por su objeto. En esta tesitura, si tuviéramos que exponer un ejemplo paradigmático de cada uno de ellos, concluiríamos que el medio ambiente estaría bajo el paraguas de los derechos/intereses difusos y, los derechos de los trabajadores en cuanto colectivo radicarían en el marco de los derechos/intereses colectivos, en cuanto las/os trabajadoras/es, como grupo o colectivo, no se encuentra indeterminado, no se trata de una pluralidad de sujetos indeterminados sin más, sino de un «grupo» en sí mismo – las personas trabajadoras por cuenta ajena–.

De cualquier forma, la referida disyuntiva no plantea problemas en el marco penal de la seguridad y salud en el trabajo. Y ello, porque como bien se explicitaba en la Circular 2/2010, «Tanto en el proceso civil, como en el contencioso-administrativo y social, la actividad del Ministerio Fiscal está sujeta a determinadas autorizaciones legales, de modo que la norma debe prever expresamente su intervención a través del mecanismo legal de la legitimación»; sin embargo, ello no ocurre en la jurisdicción penal, en la que el artículo 105 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, confiere al Ministerio Fiscal, un título genérico/universal de legitimación, al dibujar la obligación de ejercer, con arreglo a las disposiciones de la Ley, todas las acciones penales que considere procedentes, menos aquellas que el Código Penal reserva exclusivamente a la querrela privada.

Advertíamos con anterioridad la trascendencia que tiene la consideración del bien jurídico protegido como colectivo, en los delitos ubicados en el título XV y, en concreto en los artículos 316 y 317 CP. Al ser bienes jurídicos colectivos, en primer lugar, no cabe la renuncia a los mismos, el derecho a la seguridad y salud en el trabajo no es disponible por el consentimiento del/la trabajador/a afectado/a. Además, habitualmente, el delito de riesgo confluye con uno o varios delitos de resultado lesivo –artículos 142, 142 bis, 152 CP y 152 bis– y ello da lugar a la aplicación de las normas concursales. En este sentido, la Circular 4/2011 FGE, en su apartado II.1.2.5 afirma que «Los problemas concursales, por tanto, se plantearán cuando por atentar la conducta planteada a ambos bienes jurídicos, el colectivo y el indivi-

dual, haya de tenerse en cuenta para valorar su total contenido de injusto, la aplicación de unos y otros preceptos, los que sancionan los delitos de riesgo y los que califican los de resultado lesivo, concurrencia de infracciones penales, que podrían derivar en concurso de normas o en concurso de delitos, en función de los diferentes supuestos que se pueden dar en cada caso concreto».

La STS 1188/1999, de 14 de julio resolvía la cuestión concursal planteada con el siguiente literal «cuando como consecuencia de la infracción de las 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 CP), como una manifestación lógica de la progresión delictiva; más cuando –como es el caso de autos– el resultado producido (la muerte de unos 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 entenderse correcta la tesis asumida por dicho Tribunal de instancia al entender que ha existido un concurso ideal de delitos».

Esta tesis, que parecía resolver de forma clara, nítida y definitiva la cuestión concursal, acarrea algunas disfunciones que la Circular 4/2011 puso de manifiesto. Así, en los casos contemplados en los artículos 142.1 y 152.1. 2.º CP, la pena que por estos delitos contempla el Código Penal son más graves y severas que las del delito de riesgo del artículo 316 CP o del artículo 317 CP (uno a cuatro años de prisión o uno a tres años de prisión en el caso de los delitos de resultado lesivo, y la de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses para el delito de riesgo del art. 316 CP). Sin embargo, esta equívoca armonía quiebra cuando los delitos de resultado concurrentes al delito del artículo 316 CP son bien el artículo 152.1. 1.º o 3.º CP, o en los casos del artículo 142.2 y 152.2 CP cuando la imprudencia es menos grave. Así, a título ejemplificativo, si concurre el delito de riesgo del artículo 316 CP con el delito de resultado lesivo del artículo 152.1. 1.º CP, si se penara por el delito de resultado, la pena podría llegar incluso a ser una multa de seis meses. En cambio, si al delito de riesgo no le acompaña resultado lesivo alguno, la pena mínima a imponer sería seis meses de prisión y multa de seis meses. Ello supondría una suerte de beneficio intolerable para el infractor que atentaría contra toda lógica jurídica.

Para solventar esta situación tan distorsionante, la Circular 4/2011 postulaba entender que, en dichos casos, el delito de riesgo del artícu-

lo 316 CP, al proteger de forma directa un bien jurídico colectivo, la vida y la salud del conjunto de los trabajadores, pero también de forma mediata, la vida y salud de cada trabajador, debía ser considerado de mayor complejidad que el delito de resultado. Indica la Circular 4/2011 y así reza, «Y es que el delito de riesgo, en cuanto que protege a los trabajadores precisamente por su condición de tales, establece un marco punitivo que, en la valoración del legislador, solo puede ser desplazado cuando el resultado concreto acaecido –en el que como hemos dicho, se protege al perjudicado como a cualquier otro ciudadano– represente un desvalor del injusto más intenso y exija por tanto una respuesta punitiva más elevada que la correspondiente al propio delito de riesgo».

Por supuesto, esta disfunción en ningún caso se plantearía en el caso del concurso ideal de delitos –artículo 77 CP–, ya que el propio tenor del precepto insta a penar, como norma general, con la pena del delito más grave en su mitad superior.

De cualquier forma, la Unidad especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo, lleva abogando desde hace años a la posibilidad de que el legislador introduzca dentro del título XV del Código Penal una cláusula concursal semejante a la contemplada en el artículo 382 CP para los delitos contra la seguridad vial. Entendemos que ello dotaría de una mejor y mayor protección al bien jurídico colectivo «seguridad y salud del grupo/clase trabajadora» y evitaría situaciones concretas, en que el bien jurídico individual dañado es de menor relevancia que el colectivo y se impone a este.

Por la Fiscalía Provincial de Gipuzkoa se aporta un caso concreto en el que se ha formulado acusación en el año 2024 relacionado con la defensa de intereses colectivos y difusos. Se trata de un procedimiento investigado en el Juzgado de Instrucción n.º 3 de Donostia en el que el perjudicado trabajaba en una empresa de importante tamaño y actividad en el territorio histórico dedicada a la venta de harina y derivados, y que, aunque puso en conocimiento de sus responsables el hecho de adolecer deficiencias respiratorias, ninguna medida se adoptó para tratar de solucionar su problemática. Si bien la causa se concreta en un trabajador, la conducta punible afecta al conjunto de trabajadores de la empresa. El afectado permaneció durante años expuesto a la inhalación de polvo de harina en altos niveles, sin que se adoptase ninguna medida de protección individual o colectiva. Los sucesivos informes médicos ponían en conocimiento el empeoramiento de su salud, hasta que por parte del Instituto de la Seguridad Social se le reconoció una incapacidad permanente total.

Por su parte, la Fiscalía de León explica que, en los delitos contra la seguridad y salud en el trabajo, aunque el supuesto más frecuente en la práctica diaria es el de un accidente en el que se ha producido el fallecimiento o lesiones de una persona trabajadora, el bien jurídico protegido es colectivo. Es un interés supraindividual la seguridad del colectivo integrado por las personas que prestan servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección empresarial (artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores).

Como declaró la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de julio de 2002, el artículo 316 del Código Penal –y su versión imprudente regulada en artículo 317– responden desde el ámbito penal a la exigencia constitucional recogida en el artículo 40.2 que obliga a los poderes públicos a velar por la seguridad e higiene en el trabajo. El legislador penal, para disminuir la siniestralidad laboral, adelanta las barreras de punición a la puesta en peligro grave, cuando la ausencia de las condiciones preceptivas de seguridad en el trabajo, previstas en la *Ley 31/95, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales y en sus disposiciones de desarrollo*, donde se establece el deber empresarial de velar por esa seguridad, ha puesto en un grave peligro la vida, integridad física o salud de los trabajadores, tanto si no ha llegado a producirse un accidente, como si este ha tenido lugar, en cuyo caso existirá además el concurso con el delito de homicidio o de lesiones por imprudencia.

La intervención del Ministerio Fiscal en esta materia es fundamental, tanto por ser legalmente el garante de la defensa de los derechos de los ciudadanos y del interés público, como por la sujeción al principio de unidad de actuación. A lo anterior hay que añadir la extraordinaria ventaja que supone la especialización en esta materia que posibilita un tratamiento más riguroso de la problemática de estos delitos y permite la coordinación de la unidad de criterios, lo que ha demostrado en estos aproximadamente veinte años desde la creación de la Unidad especializada, que los fiscales hemos sabido compaginar en nuestra intervención en estos procedimientos la defensa de este bien jurídico desde esta doble perspectiva: el interés colectivo de la efectividad del derecho a la seguridad y salud en el trabajo, y los derechos de las víctimas concretas del hecho delictivo.

En la misma línea, la Fiscalía de Lugo recuerda en su memoria que la actuación del Ministerio Fiscal, en cumplimiento de su mandato constitucional y en el ámbito de los delitos contra la seguridad y salud en el trabajo, adquiere una especial relevancia, al tratarse de

infracciones que trascienden las consecuencias individuales y afectan a la colectividad y al orden socioeconómico en su conjunto.

El Ministerio Fiscal ejerce un rol multidimensional en la defensa de la seguridad y salud en el trabajo, desarrollando funciones clave en las siguientes áreas:

1. Supervisión y control de la legalidad: el MF ejerce una labor de vigilancia activa sobre el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de seguridad laboral. Esta función incluye la revisión de la normativa interna de las empresas, la evaluación de los planes de prevención de riesgos laborales y la verificación de la implementación efectiva de las medidas de seguridad. Asimismo, puede impulsar la intervención de la Inspección de Trabajo y otros organismos administrativos cuando detecte posibles incumplimientos que comprometan la integridad de los trabajadores.

2. Ejercicio de la acción penal: el Ministerio Fiscal ostenta la titularidad de la acción penal, pudiendo iniciar de oficio investigaciones penales, practicar diligencias de investigación, formular acusaciones y participar activamente en todas las fases del proceso penal. Su labor no se limita a la persecución del delito, sino que incluye la propuesta de medidas cautelares y la promoción de una reparación integral del daño causado.

3. Protección de las víctimas: en su papel de garante de los derechos de las víctimas, propone medidas cautelares de protección, coordina con servicios de asistencia integral (psicológica, social y jurídica) y defiende los derechos laborales de las personas afectadas, evitando represalias y garantizando su reincorporación laboral en condiciones dignas y seguras.

4. Coordinación institucional e intersectorial: el Ministerio Fiscal mantiene una estrecha colaboración con la Inspección de Trabajo, autoridades administrativas, servicios de prevención de riesgos laborales y otros organismos públicos y privados. Además, fomenta la interacción con agentes sociales, sindicatos, asociaciones empresariales, colegios profesionales (como arquitectos e ingenieros) y expertos en seguridad laboral, participando en mesas de diálogo social, promoviendo la firma de convenios de cooperación y estableciendo protocolos de actuación conjunta.

5. Actuación unitaria y coordinada: para garantizar una respuesta uniforme en todo el territorio nacional, el Ministerio Fiscal actúa bajo los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica. La Fiscalía General del Estado establece directrices homogéneas que

permiten al conjunto de las fiscalías territoriales aplicar criterios coherentes, asegurando una intervención armónica y consistente en la protección de la seguridad y salud en el trabajo, lo que vertebra a través de un Fiscal de Sala al frente de una Unidad especializada en delitos contra la seguridad y salud en el trabajo.

Este rol del MF adquiere una especial relevancia en Ourense tal y como pone de manifiesto la memoria de dicha Fiscalía, pues la tutela de derechos laborales y de la seguridad social exige una vigilancia activa frente a vulneraciones que afectan no solo a individuos, sino también a colectivos de trabajadores y al orden público laboral. Menciona la memoria que hay en la provincia dos sectores, el textil, junto a una rica tradición vinícola, que se enfrentan a desafíos particulares que requieren la intervención activa de esta institución para salvaguardar los intereses laborales y sociales:

- En el sector textil, que da empleo a un importante número de trabajadores, el Ministerio Fiscal vela por el cumplimiento de los derechos laborales, la igualdad en el empleo y la prevención de riesgos laborales, garantizando que las relaciones laborales se desarrollen en un marco de legalidad y justicia. La protección de estos derechos es esencial para la estabilidad de un sector clave en la economía provincial.

- Asimismo, las bodegas amparadas por denominaciones de origen como Ribeiro, Valdeorras, Monterrei y Ribeira Sacra representan no solo una fuente de riqueza cultural y económica, sino también un foco de relaciones laborales que necesitan supervisión activa para evitar abusos, precariedad o incumplimientos normativos.

La defensa de estos bienes jurídicos incluye, entre otros, la promoción de la igualdad efectiva en el ámbito laboral, la protección de derechos fundamentales de los trabajadores, y la lucha contra la discriminación, el acoso y otras prácticas lesivas en los centros de trabajo. Además, el Ministerio Fiscal tiene un papel esencial en la vigilancia del cumplimiento de las normativas de prevención de riesgos laborales y de la Seguridad Social, asegurando que estas no solo protejan a las personas afectadas, sino que también preserven el interés colectivo.

El Ministerio Fiscal actúa como garante del cumplimiento normativo, promoviendo un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección de los trabajadores, contribuyendo así al progreso colectivo y a la cohesión social en la provincia.