

LA ACTUACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN DEFENSA DE LA SEGURIDAD EN EL TRABAJO: VIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y DEL CÓDIGO PENAL DE 1995

Luis Huete Pérez

*Exfiscal adscrito al Fiscal de Sala de Siniestralidad Laboral de la Fiscalía General del Estado
Fiscal Jefe de Ciudad Real*

EXTRACTO

Hay que resaltar un dato respecto de la conmemoración de los veinte años de vigencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, y es que la misma fue publicada en el BOE el 10 de noviembre de 1995, sin embargo, ese mismo año, y con solo dos semanas de diferencia, se publicó la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, por la que se aprobaba el Código Penal.

En este planteamiento legal, podríamos decir que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales regula la normalidad de la actividad laboral, en cuanto que su cumplimiento garantiza el valor superior del trabajo seguro, mientras que el Código Penal regula las patologías más graves de esa actividad, cuando el valor superior de la seguridad y salud laboral ha sido seriamente quebrantado, produciéndose un resultado lesivo (muerte o lesiones graves del trabajador) o, incluso, adelantando la barrera de protección penal, cuando se ha creado –por dolo o imprudencia grave– un riesgo grave y socialmente intolerable para uno o más trabajadores.

En este devenir de los 20 años de vigencia de ambas normas, en lo que a la respuesta del tratamiento penal de la siniestralidad laboral se refiere, hay que destacar varios hitos que se ligan a la especialización del Ministerio Fiscal en esta materia.

El Estado ha tratado de hacer frente a la accidentalidad laboral con todos los instrumentos a su alcance, en cumplimiento de su función de procurar la satisfacción del interés social, creando una unidad especializada dirigida por un fiscal de sala coordinador, y la implantación en todas las fiscalías territoriales de secciones especializadas en siniestralidad laboral, que han procurado con todo rigor la aplicación de las normas penales reguladoras de la siniestralidad laboral a aquellos supuestos que por su gravedad entraban plenamente en el campo de aplicación del Código Penal. La consolidación de las bases sentadas permitirá avanzar en la cultura de la prevención, objetivo prioritario de una ley que supuso importantes innovaciones y a la que, sin duda alguna, le quedan muchos años de vigencia.

Palabras claves: prevención de riesgos laborales, Ministerio Fiscal y normas penales.

Fecha de entrada: 05-01-2016 / Fecha de revisión: 11-01-2016 / Fecha de aceptación: 12-01-2016

THE PERFORMANCE OF THE PUBLIC PROSECUTOR IN DEFENSE OF JOB SECURITY: TWENTIETH ANNIVERSARY OF THE LAW ON PREVENTION OF OCCUPATIONAL RISKS AND THE CRIMINAL CODE OF 1995

Luis Huete Pérez

ABSTRACT

A fact should be noted regarding the commemoration of the twenty-year life of the Law on Prevention of Occupational Risks, and that it was published in the Official Gazette on 10 November, 1995, however, that same year, and only two weeks apart, the Organic Law 10/1995, of 23 November, which was approved by the Criminal Code was published.

In this legal approach, we could say that the Law on Prevention of Occupational Risks regulates normal work activity, as its fulfillment guarantees the superior value of safe work, while the Criminal Code regulates the most serious diseases of that activity, when the upper value occupational safety and health has been seriously broken, causing a harmful outcome (death or serious injury of the employee) or even advancing the criminal protection barrier when created intentionally or recklessly seriously –for a serious risk and socially intolerable one or more workers.

In this evolution of the 20-year life of both standards, as far as the response of the criminal treatment of workplace accidents is concerned, we must highlight a number of milestones that are linked to the specialization of the prosecution in this matter.

The state has tried to deal with occupational accidents with all the instruments at its disposal, in accordance with its function to seek the satisfaction of social interest, creating a special unit headed by a coordinator room tax, and implementation in all sections territorial prosecutor specializing in workplace accidents, which have sought to rigorously applying the rules governing criminal workplace accidents to those cases which by their severity fully entered the scope of the Criminal Code.

The consolidation of the foundations laid will advance the culture of prevention, the priority of a law that brought about important innovations and which, undoubtedly undermines many years of operation.

Keywords: prevention of occupational risk, Public Prosecutor and criminal law.

Sumario

1. Introducción: Vigésimo aniversario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y del Código Penal de 1995
2. El Ministerio Fiscal y la aplicación de la normativa penal a la seguridad en el trabajo: La especialización de los fiscales
3. Las líneas de actuación del Ministerio Fiscal en materia de siniestralidad laboral. Evolución y desarrollo de la especialidad en el Ministerio Fiscal desde 2006
 - 3.1. Las líneas de actuación del Ministerio Fiscal en materia de siniestralidad laboral
 - 3.2. La evolución y desarrollo de la actuación del Ministerio Fiscal desde 2006
 - 3.3. La coordinación de la fiscalía con el resto de instancias intervinientes en la materia, como medio para conseguir la eficacia en la actuación de los tribunales
 - 3.4. La especialización efectiva y la unidad de actuación del Ministerio Fiscal
 - 3.5. La aplicación de los tipos delictivos de peligro de los artículos 316 y 317 del Código Penal
 - 3.6. La idea de acabar con la privatización de los procedimientos de siniestralidad laboral
4. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su relación con los delitos de riesgo (arts. 316 y 317 CP) y de resultado lesivo derivados de imprudencia laboral
5. A modo de conclusión

1. INTRODUCCIÓN: VIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y DEL CÓDIGO PENAL DE 1995

Antes que nada, nos gustaría resaltar un dato respecto de la conmemoración de los veinte años de vigencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), [Ley 31/1995, de 8 de noviembre](#). La misma fue publicada en el BOE el 10 de noviembre de 1995, sin embargo ese mismo año, y con solo dos semanas de diferencia, se publicó la [Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre](#) (BOE de 24 de noviembre) por la que se aprobaba el Código Penal. Ambas leyes merecieron –sin duda, por su relevancia práctica– un plazo extraordinario de *vacatio legis*, de entrada en vigor: tres meses, la LPRL; y seis meses, el Código Penal.

En el vigésimo aniversario de ambas leyes, se puede resaltar con rotundidad un hecho que las diferencia en el transcurso de este tiempo, pues mientras que el Código Penal ha sido objeto de múltiples reformas –la última producida por las Leyes Orgánicas números [1 y 2/2015, de 30 de marzo](#), y que a la fecha en que escribo estas reflexiones no han entrado en vigor–, la LPRL solo ha sufrido una reforma que merezca el nombre de tal y es la que se produjo por la [Ley 54/2003, de 12 de diciembre](#), dictada con finalidad de atajar la «deficiente incorporación del nuevo modelo de prevención y una falta de integración de la prevención en la empresa, que se evidencia en muchas ocasiones en el cumplimiento más formal que eficiente de la normativa» y con los claros objetivos señalados en la exposición de motivos de la propia ley de «combatir de manera activa la siniestralidad laboral», de «fomentar una auténtica cultura de la prevención de los riesgos en el trabajo, que asegure el cumplimiento efectivo y real de las obligaciones preventivas y proscriba el cumplimiento meramente formal o documental de tales obligaciones», de «reforzar la necesidad de integrar la prevención de los riesgos laborales en los sistemas de gestión de la empresa», y, por último, de «mejorar el control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, mediante la adecuación de la norma sancionadora a la norma sustantiva y el reforzamiento de la función de vigilancia y control, en el marco de las comisiones territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social». Un ajuste legislativo propiciado por la constatación de que en algunos sectores de la sociedad laboral de nuestro país se había instaurado un sistema de prevención meramente formal, consistente en la suscripción de planes de prevención que lo único que pretendían era cubrir el expediente, sin importar el grado de adaptación de dichos planes a los trabajos que efectivamente se realizaban en las empresas, ni el grado de cumplimiento de dichos planes.

Dicho lo anterior, es preciso destacar que mientras el cumpleaños del Código Penal está pasando desapercibido como tal en los medios jurídicos –al fin y al cabo, y pese a las importantes innovaciones y modificaciones que incorporó, desde la primera mitad del siglo XIX ya existía un Código Penal en nuestro país, y, por otra parte, las múltiples reformas han conseguido que el

Código vigente en el año 2015 sea muy distinto, en cuanto a su contenido, del que se aprobó por el legislador de 1995—, los agentes sociales, y la propia sociedad española, sí pueden aprovechar, con razón, para celebrar el vigésimo cumpleaños de la LPRL y conmemorar el nacimiento de una normativa que, realmente, introdujo importantísimas novedades, y produjo un cambio muy importante en las relaciones laborales, y en concreto en un campo tan necesitado de un marco legal específico, dando respuesta, como hizo la LPRL, a exigencias elementales de seguridad para el trabajador, y cumpliendo así con el mandato que el artículo 40.2 de la [Constitución española](#) (CE) dirigía a los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo. En este ámbito, la trascendencia de la LPRL es, desde luego, muy superior a las innovaciones (que las hubo, aunque de carácter menor) que introdujo el Código Penal de 1995, en el tratamiento penal de la siniestralidad laboral, lo que no por obvio debe dejar de reflejarse.

Se dice que el Código Penal es una especie de Constitución en negativo. Esta establece los derechos fundamentales, y aquel la sanción para el caso de que sean violados o lesionados. El símil es igualmente válido para la comparación Código Penal y LPRL, pues esta regula en positivo las condiciones que deben darse para garantizar el derecho a la salud y seguridad laboral, y aunque de su incumplimiento pueden derivarse sanciones administrativas, no es, en rigor, una norma de carácter sancionador, mientras que el Código Penal establece los instrumentos que permiten hacer frente a los casos más graves de lesión de ese derecho de los trabajadores a su seguridad, como último recurso —*ultima ratio*— que es del ordenamiento jurídico, actuando a través de la imposición de penas privativas de libertad y también pecuniarias. De ahí también su función esencial de prevención general, basada en la fuerza de disuasión que la advertencia de la imposición de las penas que establece tiene —o debe tener— sobre el posible infractor. Pues bien, aunque el Derecho penal, por su propia vocación fragmentaria, no constituye la solución para el problema de la siniestralidad, ni posiblemente para ningún otro, sí está llamado a desempeñar, dentro del terreno que le es propio, un papel determinante de contribución a esa solución.

En este doble planteamiento legal, podríamos decir que la LPRL regula la normalidad de la actividad laboral, en cuanto que su cumplimiento garantiza el valor superior del trabajo seguro, mientras que el Código Penal regula las patologías más graves de esa actividad, cuando el valor superior de la seguridad y salud laboral ha sido seriamente quebrantado, produciéndose un resultado lesivo (muerte o lesiones graves del trabajador) o, incluso, adelantando la barrera de protección penal, cuando se ha creado —por dolo o imprudencia grave— un riesgo grave y socialmente intolerable para uno o más trabajadores.

2. EL MINISTERIO FISCAL Y LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA PENAL A LA SEGURIDAD EN EL TRABAJO: LA ESPECIALIZACIÓN DE LOS FISCALES

La función constitucional atribuida al Ministerio Fiscal por el artículo 124 de la [Constitución](#), referida a promover ante los tribunales la defensa de interés social, determina que esta institución

juegue un papel decisivo en la salvaguarda del derecho a la salud laboral, en definitiva, a la protección de la vida y salud de los trabajadores, pues el propio legislador penal, mediante la regulación de los delitos de riesgo de los artículos 316 y 317 del [Código Penal](#), ha considerado que la seguridad en el trabajo, y derivada de la misma, la vida y salud de los trabajadores, es un bien jurídico digno de protección penal y ha establecido importantes penas privativas de libertad para quienes atenten contra los mismos.

Sin embargo, en los primeros años de vigencia del Código Penal de 1995 y, sin duda alguna, en el periodo anterior de vigencia del Código de 1973, que también castigaba las infracciones contra la seguridad e higiene en el trabajo en el artículo 348 bis a), precedente legislativo del actual artículo 316 del [Código Penal](#), se pudo constatar la incontestable realidad de que tales preceptos eran escasamente aplicados por los tribunales. Esta insuficiente respuesta penal, unida a las elevadas tasas de accidentalidad que padecían los trabajadores españoles, injustificadas, e impropias de un Estado con nuestro grado de desarrollo, determinó actuaciones de la Fiscalía General del Estado dirigidas a atajar los problemas que planteaba la siniestralidad laboral, a partir de los primeros años del siglo XXI.

La situación de la que se partía, de práctica inaplicación de los preceptos penales relativos a esta materia, ponía de relieve inicialmente las importantes dificultades que el tratamiento penal de la siniestralidad lleva consigo, sin que las mismas puedan cuestionar que el Ministerio Fiscal cumpla con la función de defensa del interés social que le atribuye la [CE](#), aplicando los preceptos penales referidos cuando se crea un riesgo socialmente inaceptable para la vida y la salud de los trabajadores, es decir, cuando las conductas generadoras de tales riesgos encajan en las previsiones del Código Penal.

En este devenir de los 20 años de vigencia de ambas normas, en lo que a la respuesta del tratamiento penal de la siniestralidad laboral se refiere, hay que destacar varios hitos. El primero, la Sentencia del Tribunal Supremo 1186/1999, de 14 de julio. Hasta el dictado de esta sentencia del Tribunal Supremo, en los supuestos de muerte o lesiones producidas en accidente laboral, venía sancionándose por los jueces y tribunales exclusivamente la infracción o infracciones de resultado lesivo, esto es, el homicidio o lesiones causadas por imprudencia, quedando la infracción de riesgo –que también se había consumado respecto de esos otros trabajadores que resultaron ilesos– absorbida o consumida por la de resultado y, por tanto, sin transcendencia penal.

La Sentencia de julio 1999 del Tribunal Supremo estableció, con el mayor rigor técnico-jurídico, que «en estos supuestos, el resultado producido (la muerte de uno de los trabajadores en el caso concreto que se enjuiciaba) constituye solamente uno de los posibles resultados de la conducta omisiva del responsable de las medidas de seguridad, ya que en la misma situación de peligro se encontraba trabajando la generalidad de los trabajadores que desempeñaban sus funciones en la obra», por lo que han de considerarse cometidos los dos delitos: el de resultado lesivo (homicidio imprudente del art. 142 [CP](#)) respecto del trabajador que, en este concreto caso, resultó fallecido, y el delito de peligro, o contra los derechos de los trabajadores, del artículo 316 del [CP](#), respecto de

aquellos otros que, según constaba acreditado, estuvieron expuestos a ese mismo riesgo y tuvieron la fortuna de resultar ilesos, doctrina esta de la doble incriminación de las conductas o concurrencia delictiva que, a partir de esta sentencia del Tribunal Supremo, han seguido pacíficamente los tribunales inferiores.

En cuanto a las actuaciones de la Fiscalía General del Estado, se dicta en primer lugar la Instrucción 1/2001, de la Fiscalía General del Estado «sobre actuación del Ministerio Fiscal en torno a la siniestralidad laboral» que, además de incorporar la citada sentencia del Tribunal Supremo como doctrina propia del Ministerio Fiscal, y por tanto de obligada observancia para todos los fiscales, regula el establecimiento de los entonces llamados Servicios de Siniestralidad Laboral en aquellas fiscalías que resultara aconsejable por volumen de trabajo para conseguir la especialización en esta materia y que facilitó, efectivamente, la creación de estos servicios en muchas fiscalías del territorio nacional y no solo en las de las grandes capitales del país.

Otro hito importante es la creación a finales del año 2005 de la figura del Fiscal de Sala Coordinador de Siniestralidad Laboral, que empezó a funcionar tras su nombramiento en abril de año 2006, y que pretendía, en esencia, dar respuesta a los dos problemas acumulados que en aquella fecha constituían prioridades en la organización del trabajo del Ministerio Fiscal, por un lado, las elevadas tasas de accidentalidad y, por otro, la práctica inexistencia de una respuesta penal eficaz que activara la función de prevención general que corresponde a esta rama del Derecho, y que podría y debería conseguirse a través de la especialización de determinados fiscales.

A partir de estas iniciativas se crea la llamada Red Nacional de Fiscales de Siniestralidad Laboral que ha supuesto que en todas y cada una de las fiscalías del territorio nacional se designen uno o varios fiscales que se especializan en una materia de cierta complejidad técnico-jurídica – en la medida en que ha de tenerse en cuenta la densa y compleja normativa preventivo-laboral– con la función de postular la respuesta penal cuando proceda a las conductas que atenten al bien jurídico vida y salud de los trabajadores, y merecedoras por ello del reproche penal.

Por último, la especialización del Ministerio Fiscal en siniestralidad laboral toma carta de naturaleza interna a través de la Instrucción 11/2005 de la Fiscalía General del Estado «sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el artículo 124 de la Constitución Española», que introdujo el principio de especialización en la organización del Ministerio Fiscal, y de las Instrucciones F.G.E. 5/2007 y 5/2008, que regularon su organización y funcionamiento, y toma carta de naturaleza legal en la reforma del Estatuto del Ministerio Fiscal por **Ley 24/2007, de 9 de octubre**, que estableció en su artículo 18: «En las Fiscalías Provinciales, cuando por el volumen de actuaciones que generen requieran de una organización específica podrán constituirse Secciones de seguridad vial y siniestralidad laboral», previendo, pues, expresamente la creación de las secciones de Siniestralidad Laboral en las fiscalías provinciales.

3. LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN MATERIA DE SINIESTRALIDAD LABORAL. EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LA ESPECIALIDAD EN EL MINISTERIO FISCAL DESDE 2006

3.1. LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN MATERIA DE SINIESTRALIDAD LABORAL

Tras la decidida apuesta de la Fiscalía General del Estado por la especialización en siniestralidad laboral de los fiscales, esta enuncia unas líneas elementales de actuación¹ que consistían básicamente en las siguientes:

- Asegurar la presencia activa del fiscal en los procedimientos penales relativos a la siniestralidad laboral. El fiscal debe ser el dinamizador, el impulsor de estos procedimientos, que tienden a dilatarse en el tiempo más allá de lo necesario y aun de lo razonable, lo que debería evitarse o atenuarse con esta actitud vigilante del que podíamos llamar «fiscal del caso», en cuanto que asignado a su seguimiento y despacho.
- Conseguir una coordinación eficaz y activa con la Administración laboral, especialmente con la Inspección de Trabajo, absolutamente esencial en esta materia, y además que fuera recíproca: que ellos conozcan nuestra normativa y pautas de actuación y los fiscales conozcamos las suyas; obviamente se trataría de un conocimiento elemental, y no exhaustivo.
- Avanzar en la especialización y formación continuada de los fiscales en esta materia, particularmente de los asignados a las secciones de Siniestralidad Laboral.
- Dedicar especial atención a promover la aplicación de los delitos de peligro previstos en los artículos 316 –especialmente– y 317 del [Código Penal](#), superando las indudables dificultades técnicas y prácticas que presentan y evitar que queden reducidas a normas decorativas.
- Restringir la disponibilidad de la víctima y perjudicados sobre un bien jurídico que, en rigor, les trasciende. Se trataba de neutralizar en la medida de lo posible la tendencia hacia la privatización de estos procedimientos, que pretenden liquidarse con la mera indemnización civil, lo que supone en definitiva el fracaso de la función preventiva del Derecho penal y por ello de la prevención general y de la prevención especial como manifestaciones específicas de aquella.

¹ OÑA NAVARRO, J. M.: «Los accidentes laborales y el orden jurisdiccional penal», publicación del Consejo General del Poder Judicial del año 2007, bajo el título *Congreso de Magistrados del Orden Social: El futuro de la Jurisdicción Social*, págs. 319 y ss.

- Mejorar los mecanismos de control de los procedimientos penales, para disponer de una fuente de datos que permita conseguir unas estadísticas fiables como punto de partida para el tratamiento jurídico del problema y para la correcta definición de las líneas generales de una adecuada política criminal.
- Preservar la unidad de criterio en las actuaciones del Ministerio Fiscal.

3.2. LA EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LA ACTUACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL DESDE 2006

Transcurridos casi 10 años desde la efectiva puesta en marcha de la especialización del Ministerio Fiscal, se impone hacer balance de situación que incluya el nivel de cumplimiento de las que consideraba líneas elementales de actuación.

Para ello, resulta esencial partir de los datos que reflejaban la situación de partida existente en el año 2006, para hacer un análisis comparativo de los que se esgrimen en el momento actual.

Si nos referimos a la presencia activa del fiscal en los procedimientos penales relativos a la siniestralidad laboral, el cumplimiento de esta línea de actuación ha sido razonablemente satisfactorio, con mayor rigor cuando de accidentes mortales o de resultados lesivos graves se trata, por cuanto, en estos, el fiscal suele contar con las comunicaciones que le remite la Inspección de Trabajo, permitiendo realizar un seguimiento de los mismos desde su incoación. Sin embargo, es preciso reconocer que el retraso en la resolución de los procedimientos judiciales derivados de la siniestralidad continúa siendo asignatura pendiente de la especialidad que, en cierta medida, lastra su eficacia. No obstante se constata la positiva labor durante estos años de la actividad del Ministerio Fiscal reflotando y poniendo al día cientos de procedimiento penales que estaban estancados en los Juzgados de Instrucción, y formulando los correspondientes escritos de acusación en aquellos procedimientos que han llegado a sentencia de una forma especialmente intensa. Aun partiendo de datos no excesivamente fiables, el número de escritos de acusación formulados anualmente por el Ministerio Fiscal en años anteriores a la creación de la Red Nacional de Fiscales de Siniestralidad Laboral en el año 2006 nunca sobrepasó el número total de 100, pese a coincidir esos años en el tiempo con el peor periodo de accidentes laborales con resultados de muerte y de lesiones especialmente graves, que se movían en cifras inasumibles e impropias de un país con nuestro grado de desarrollo. Los accidentes mortales en misión en aquellos años rondaban los 1.000 anuales y los accidentes con resultados de lesiones graves y muy graves se acercaban a los 9.000, muy por encima, entonces, de las cifras de los países de nuestro entorno cultural. Pues bien, en el primer año íntegro de funcionamiento de la especialidad, el de 2007, los escritos de acusación formulados por el Ministerio Fiscal –ahora sí con datos fiables– fueron 650, llegando a rondar en años posteriores los 900 y sumando un total en 6 años y medio de funcionamiento de la especialidad (hasta el año 2013) de 5.412, cifra muy considerable que ha supuesto un esfuerzo por aflorar, actualizar y poner al día miles de procedimientos penales incoados por accidentes laborales que, digamos, transitaban con excesiva pausa en los Juzgados de Instrucción.

A continuación se exponen en dos cuadros distintos los datos estadísticos relativos a la evolución de la siniestralidad laboral (solo en cuanto a los accidentes mortales y con resultados lesivos graves) extraídos de los publicados por el Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo (OECT), y los que se refieren a los escritos de acusación formulados por la Fiscalía y las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal, que reflejan la evolución de la actividad jurisdiccional y del Ministerio Fiscal en la materia, según los datos estadísticos publicados en las memorias de la Fiscalía General del Estado.

Cuadro de evolución de la siniestralidad laboral referidos a accidentes mortales y accidentes con resultado de lesiones graves, según la estadística publicada por el OECT

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mortales	844	831	632	556	520	444	432	454
Lesiones graves	8.733	7.064	5.073	4.805	4.268	3.625	3.292	3.234

Cuadro de evolución de los escritos de acusación y de las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal en materia de siniestralidad laboral según los datos publicados por las sucesivas memorias de la Fiscalía General del Estado

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Escritos de acusación	650	785	852	859	833	725	708	5.412
Sentencias del J. de lo Penal	337	405	480	552	556	637	666	3.633

El primer cuadro refleja los datos de accidentes referidos al periodo 2007-2014, al ser este año el último del que se dispone de datos del OECT, y el segundo cuadro recoge los datos relativos al periodo 2007-2013, último del que se dispone de datos de la Fiscalía General del Estado.

La primera lectura de estos datos estadísticos globales debe merecer, según creo, un juicio favorable. Las cifras de los procedimientos penales y especialmente de los escritos de acusación y sentencias de los órganos judiciales han experimentado un crecimiento extraordinario, y no como consecuencia de un aumento paralelo de los accidentes laborales, que en modo alguno se ha producido en esta proporción durante este tiempo, sino a causa, precisamente, de que en estos años de funcionamiento de la especialidad, el Derecho Penal se ha ocupado de aquellos accidentes que, estando dentro de su ámbito, antes se le escapaban, o en palabras de Cándido Conde-Pumpido Tourón –pronunciadas en su intervención como fiscal general del Estado en la Tribuna del Foro de la Nueva Sociedad, en el Hotel Ritz, en Madrid, el 3 de marzo de 2009–, y de forma más gráfica, que ciertos delitos dejen de parecer accidentes.

Del análisis de los datos sobre la siniestralidad laboral, no se puede pasar por alto el repunte de las cifras de accidentes laborales producido en el pasado año, al haber aumentado respecto del año anterior en 22 los accidentes mortales, aunque los graves hayan disminuido en 58, pero es la primera vez, después de 7 años de disminución continuada de las cifras de accidentes de trabajo en todos los índices analizados, que en el año 2014 se rompe la línea de descenso de los accidentes mortales. La, digamos, preocupación se torna más seria si revisamos los índices de incidencia (el índice de incidencia se corresponde con el número de accidentes de trabajo por cada 100.000 trabajadores con las contingencias profesionales cubiertas, siendo parámetro que nos permite una valoración más correcta de la evolución de la siniestralidad laboral) de los accidentes mortales, que ha pasado de 3,1 en el 2013, a 3,3 en el 2014, y todavía más inquietante si nos detenemos en los índices de incidencia de los accidentes mortales en el sector de la construcción que han pasado de 9,3 en el 2013, a 10,1 en el 2014. Es posible que esto sea una llamada de atención a todas las instituciones que tienen que velar por el riguroso cumplimiento de la normativa preventivo-laboral. Algo no se hace como se debe si se incrementa el número total de accidentes mortales y el índice de incidencia de los mismos.

No obstante, volviendo a la actuación de los tribunales, y como se ha adelantado, con ser encomiables los datos expuestos, es lo cierto que el resultado final no termina de ser satisfactorio, pues no se ha conseguido que la tramitación de estos procedimientos siga el ritmo exigible para dar respuesta penal adecuada a los justiciables, por tanto, y especialmente, a las víctimas que esperan la satisfacción de sus derechos, y a los propios acusados pendientes durante un tiempo exasperante de la sentencia que resuelva sobre las peticiones de responsabilidades penales y civiles que pesan sobre ellos. Como dato expresivo de este retraso inasumible baste recordar que en las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal en el año 2013, el plazo medio transcurrido entre el hecho y la sentencia definitiva excedió de los cinco años según lo publicado en la Memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2014, lo que nos obliga a concluir que, pese a los avances conseguidos y antes expuestos, seguimos teniendo un problema grave que, por causas posiblemente identificables y conocidas pero de difícil solución, cuesta no solo resolver, sino también aminorar en la forma que sería deseable.

3.3. LA COORDINACIÓN DE LA FISCALÍA CON EL RESTO DE INSTANCIAS INTERVINIENTES EN LA MATERIA, COMO MEDIO PARA CONSEGUIR LA EFICACIA EN LA ACTUACIÓN DE LOS TRIBUNALES

La segunda línea de actuación que formulaba la Fiscalía General del Estado pretendía conseguir una coordinación eficaz y activa con las autoridades laborales, especialmente con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (los inspectores de Trabajo son los grandes expertos en la legislación preventivo-laboral), absolutamente esencial en esta materia, y además que fuera recíproca, de ida y vuelta. Asimismo la cooperación con los agentes sociales, y la colaboración con los Servicios Autonómicos de Prevención de Riesgos Laborales siempre con la idea de mejorar la respuesta penal.

Pues bien, a lo largo de estos años la Fiscalía General del Estado ha celebrado convenios de colaboración con prácticamente todas las comunidades autónomas (14) que alcanzan a la coordinación con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con los Servicios Autónomos de Prevención de Riesgos Laborales que, con diferentes denominaciones, fueron creados en todas las comunidades autónomas firmantes de esos convenios. Estos instrumentos de colaboración han posibilitado reuniones periódicas, que han permitido una actuación coordinada, dentro de las funciones y competencias de cada una de las instituciones que firmaron los mismos. Las comunidades autónomas con las que se han firmado convenios de colaboración son las siguientes: Andalucía (30 de septiembre de 2004, renovado el 12 de enero de 2011); Galicia (Convenio firmado el 18 de abril de 2005, y Protocolo de coordinación firmado el 15 de mayo de 2006); La Rioja (3 de mayo de 2005); Cataluña (5 de mayo de 2005); Asturias (3 de enero de 2006); Aragón (24 de enero de 2006); País Vasco (26 de julio de 2006); Baleares (14 de marzo de 2007); Castilla-La Mancha (14 de marzo de 2007); Murcia (10 de junio de 2008); Castilla y León (18 de junio de 2008); Cantabria (10 de junio de 2010); Extremadura (17 de junio de 2010), y Madrid (10 de abril de 2011; previamente se había firmado un Protocolo para la ciudad de Madrid el 6 de septiembre de 2006).

En este ámbito, de relaciones institucionales, merece destacarse la firma el 19 de septiembre de 2007 del Protocolo Marco de colaboración 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, que fue suscrito por los más altos representantes del Consejo General del Poder Judicial, Ministerios de Interior, Trabajo y Asuntos Sociales y Justicia y por la Fiscalía General del Estado, y al que se adhirieron las centrales sindicales CC.OO. y UGT, el Consejo Superior de la Abogacía, y el Consejo Superior de Graduados Sociales. Las líneas maestras de este Protocolo Marco han marcado el contenido esencial de los nuevos convenios celebrados así como la renovación de los firmados con anterioridad a la fecha de su firma.

3.4. LA ESPECIALIZACIÓN EFECTIVA Y LA UNIDAD DE ACTUACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL

He señalado también como líneas de actuación que trataba de conseguir el Ministerio Fiscal, el que perseguía lograr una efectiva especialización y formación continuada de los fiscales en esta materia, particularmente de los asignados a las secciones de Siniestralidad Laboral y, al propio tiempo, conseguir la unidad de actuación de los fiscales especialistas, principio constitucional (art. 124 CE) que implica una imprescindible unidad de criterio en la interpretación de las normas sustantivas y procesales que regulan la materia.

Para conseguir este objetivo, anualmente se han venido celebrando jornadas de especialistas en las que se ponía en común la experiencia del correspondiente ejercicio y se adoptaban conclusiones consensuadas que se trasladaban al fiscal general del Estado para su aprobación, lo que progresivamente fue conformando un cuerpo de doctrina sobre las cuestiones sustantivas y procesales más interesantes que se iban planteando en la práctica cotidiana en la materia y que finalmente tomaron forma sistemática y ordenada en la Circular 4/2011, de 4 de noviembre, de

la Fiscalía General del Estado, que ha constituido otro de los hitos en la evolución de la especialidad y que está publicada, como el resto de las circulares, instrucciones y consultas en la página web de la Fiscalía (www.fiscal.es), que precisa los elementales criterios interpretativos que presiden las actuaciones del Ministerio Fiscal en la materia de siniestralidad laboral. Asimismo, la labor de coordinación y supervisión que el fiscal de sala coordinador de Siniestralidad Laboral y los fiscales adscritos al mismo hacen del trabajo de todos los fiscales, especialistas o no, que despachan los asuntos de siniestralidad laboral, contribuye decisivamente a mantener esos criterios uniformes de interpretación que pretenden garantizar en definitiva la unidad de actuación del Ministerio Fiscal en esta materia.

Desde el año 2007, la propia unidad de la Fiscalía General del Estado dirigida por el fiscal de sala coordinador ha venido elaborando una especie de guía de jurisprudencia con la totalidad de las sentencias dictadas por las audiencias provinciales, de forma que todos los fiscales especialistas pudieran conocer la posición de los tribunales y ajustar sus criterios a las resoluciones emanadas de los mismos, pues no hay que olvidar que las audiencias provinciales son la última instancia en esta materia.

Con todo ello se pretendía y se pretende alcanzar la unidad de actuación, principio que constituye, en rigor, la esencia del trabajo del fiscal. Cuando la Constitución Española establece que el fiscal ha de actuar sujeto a la legalidad, y conforme al principio de unidad de actuación, está en realidad situando al Ministerio Público en el centro del ordenamiento jurídico. Los jueces, que son independientes, hacen evolucionar el ordenamiento mediante la interpretación de la ley, pero con ello generan un efecto centrífugo inevitable. El fiscal, presente ante todos los órganos judiciales y en todos los procesos penales, tiene por el contrario la misión de asegurar que en todo caso se defenderá una misma interpretación, uniforme, de la ley. Ese efecto centrípeto no solo tiende a reforzar la unidad del ordenamiento jurídico y por tanto la seguridad jurídica, facilitando que la respuesta judicial sea algo razonablemente previsible, sino que, además, garantiza la eficacia de otro principio constitucional clave: la igualdad de los ciudadanos ante la ley, o, dicho de otro modo, que la ley se postulará por el Ministerio Fiscal, y, por tanto, se interpretará y se aplicará igual en todos los casos, salvo cuando existan razones suficientemente justificadas para producir un cambio de criterio derivado de cambios esenciales de la jurisprudencia, especialmente de la emanada del Tribunal Supremo.

Pues bien, en una materia que afecta de manera tan extendida a nuestra sociedad, como es la accidentalidad laboral, es evidente que esa unidad de actuación resulta ser un valor de primer orden. Un modelo organizativo difuso o poliédrico no la impide, pero ciertamente es mucho más fácil asegurar que el criterio del fiscal será uniforme si existe una estructura definida y homogénea.

Ahora bien, se trata de algo tan complicado como asegurar la unidad de actuación en un ámbito extremadamente complejo, en el que la investigación es difícil, la prueba es complicada, el derecho aplicable es muy especializado y, en fin, el proceso puede acabar en un auténtico laberinto. Por eso, la capacidad de dedicación y la formación de los fiscales especialistas en esta materia exige un particular esfuerzo. El esfuerzo de la especialización para conocer, manejar y

analizar cada norma, del rango que sea, para estudiar cada detalle, para entender, con la ayuda necesaria, los conceptos y los procedimientos técnicos, llegando hasta el difícil punto de individualizar con precisión –o tratar de hacerlo– caso por caso las responsabilidades concurrentes. Y, eso sí, a que una vez individualizadas, cuando se trate de una conducta que la ley tipifica como delito, el responsable perciba claramente la respuesta del Derecho penal.

Asumido el objetivo de la especialización, no basta que existan fiscales especialistas diseminados por el territorio nacional, capaces de hacer frente a este tipo de procesos. Es necesario que también su organización y la coordinación de los criterios que aplican todos ellos obedezcan a ese mismo conocimiento especializado. Conocimiento de las normas, pero también de la realidad a la que han de aplicarse. Y esto incluye, lógicamente, relación con las Administraciones competentes, pero también con los colectivos implicados, trabajadores, empresarios y profesionales de la prevención y de la seguridad.

Y eso es lo que ha tratado de poner en marcha la Fiscalía General del Estado en los últimos años a través del fiscal de sala coordinador, fiscales adscritos y secciones de Siniestralidad Laboral de las fiscalías provinciales.

3.5. LA APLICACIÓN DE LOS TIPOS DELICTIVOS DE PELIGRO DE LOS ARTÍCULOS 316 Y 317 DEL CÓDIGO PENAL

Puede decirse que existe un consenso general sobre el hecho de que los delitos de riesgo contra la seguridad en el trabajo no eran objeto de aplicación por los tribunales, o lo eran muy escasamente, de ahí que la Fiscalía General del Estado se planteara como una de sus líneas de actuación la de dedicar especial atención a promover la aplicación de los delitos de peligro previstos en los artículos 316 –especialmente– y 317 del [Código Penal](#), superando las indudables dificultades técnicas y prácticas que presentan, evitando así que se mantuvieran como meras normas decorativas.

El Código Penal se ocupa de la prevención de los riesgos laborales a través de dos vías: la primera, más general y propia de su función, a través de la prevención general, esto es, de la fuerza de disuasión que la advertencia de la pena tiene o debe tener sobre los posibles infractores. Y la segunda, más específica y propia de esta materia, a través de la previsión y punición en los artículos antes citados de los dos llamados delitos de peligro, que sancionan la mera creación de una situación de riesgo grave para la vida y salud de los trabajadores sin necesidad de que llegue a producirse resultado lesivo.

Dicho lo anterior, hay que reconocer, a tenor de las estadísticas, que los delitos de peligro de los artículos 316 y 317 del [Código Penal](#) se han incorporado con normalidad a los escritos de acusación del Ministerio Fiscal y sentencias condenatorias de juzgados y tribunales, como infracciones concurrentes con las de resultado lesivo (homicidio, lesiones imprudentes)

especialmente en todos aquellos casos en que se ha podido probar que, además del trabajador o trabajadores que resultaron afectados, otro u otros estuvieron expuestos a ese mismo riesgo, situación jurídica de concurso o concurrencia de delitos que se ha apreciado en un porcentaje muy alto de escritos de acusación y sentencias condenatorias. Y además –siendo esto más significativo–, han aumentado los procedimientos, escritos de acusación y sentencias condenatorias seguidos y dictados exclusivamente por delito de riesgo, merced a la coordinación permanente con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social básicamente, pero también con los servicios autonómicos de Prevención de Riesgos Laborales e incluso con la Policía judicial especializada que han permitido, a través de la labor de coordinación con el Ministerio Fiscal, que se tuviera conocimiento preciso de las situaciones de riesgo grave para la vida y salud del trabajador, aun sin resultado lesivo y, con ello, el inicio del correspondiente procedimiento penal y su tramitación conforme a derecho.

A este respecto, el Protocolo Marco de septiembre de 2007 fue especialmente cuidadoso en establecer las pautas de actuación para que esas situaciones de riesgo grave para la vida y la salud de los trabajadores puedan tener acceso a la jurisdicción penal, dedicando su anexo II a regular minuciosamente la coordinación entre Ministerio Fiscal e Inspección de Trabajo para garantizar en la mejor medida el conocimiento de la *notitia criminis* de estas situaciones de peligro grave para los trabajadores que puedan ser constitutivas de infracción penal.

En estos delitos de peligro, como en todos los de esta naturaleza que prevé y sanciona el Código Penal, el legislador adelanta la barrera de protección penal –que tradicionalmente esperaba a la producción del resultado lesivo para intervenir–, sancionando determinadas conductas que, sin causar directamente resultado lesivo para la vida y salud del trabajador, la experiencia enseña que están abocadas o próximas a causar esos resultados lesivos, en la confianza o esperanza de que, sancionadas esas concretas situaciones de riesgo grave e inminente, no lleguen a producirse el resultado lesivo, ya absolutamente irreversible.

El razonamiento del legislador parece, pues, obvio: a mayor número de investigaciones por delito de riesgo, sería lo lógico que disminuyeran el número de investigaciones por delito de resultado lesivo. Si se persigue y sanciona la infracción de riesgo, es razonable pensar que podrá evitarse el resultado lesivo que se trata de prevenir, con lo que cobraría pleno sentido –y eficacia– la función preventiva de Derecho penal.

Por referirnos a datos concretos, muy fiables pues proceden de los propios registros de la Unidad de Siniestralidad Laboral y constan en las sucesivas memorias de la Fiscalía General del Estado, en el año 2009 se formularon 17 escritos de acusación exclusivamente por delitos de peligro del artículo 316 del **Código Penal**; en el año 2010, 34; en el año 2011, 37; y en el año 2012, 26. En cuanto a las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal única y exclusivamente por delitos de riesgo, en 2009 se dictaron 20; en 2010, 30; en 2011, se dictaron 20, al igual que en 2012; y 25 en 2013, cifras estas impensables 10 años antes. Hay que destacar que estos procedimientos suelen iniciarse a instancia del Ministerio Fiscal.

3.6. LA IDEA DE ACABAR CON LA PRIVATIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SINIESTRALIDAD LABORAL

Otra de las líneas de actuación que se planteó la Fiscalía General del Estado era evitar la disponibilidad de la víctima y perjudicados sobre un bien jurídico que, en rigor, les trasciende. Se trataba de neutralizar en la medida de lo posible la tendencia que se daba en estos procedimientos hacia la privatización de los mismos, con la clara pretensión de liquidarlos con la mera indemnización civil, lo que determinaba como efecto indeseable en el procedimiento penal su archivo o declaración del hecho como simple falta.

Se entendía que era imprescindible corregir esa tendencia al desplazamiento de las responsabilidades hacia el terreno exclusivamente económico, que podía llevar al punto de generar una auténtica esfera de impunidad, en la medida en que el riesgo no permitido por la ley pueda llegar a rentabilizarse en la cuenta de resultados de las empresas. Si arriesgarse en la vulneración flagrante de las normas de seguridad tiene menos coste que prevenir el riesgo, bienes jurídicos esenciales como la vida o la salud se pueden reducir materialmente a anotaciones en los libros de contabilidad, cuya contrapartida es el importe de un seguro o la reducción de costes en medidas de prevención. De esta manera, la situación de la víctima —o de los perjudicados, en los casos en que la víctima resulta fallecida— ciertamente puede quedar paliada, aunque sea por debajo de la expectativa legal, pero la función del Derecho penal, sobre todo su función de prevención general, se ve frustrada.

Lo cierto es que legamente la reparación del daño tiene su tratamiento propio en la apreciación de la atenuante 5.^a del artículo 21 del [Código Penal](#), cuya aplicación, en su caso, es lo que cabal y legalmente procede y que puede llegar a suponer una importante reducción de las penas finalmente impuestas.

4. LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y SU RELACIÓN CON LOS DELITOS DE RIESGO (ARTS. 316 Y 317 CP) Y DE RESULTADO LESIVO DERIVADOS DE IMPRUDENCIA LABORAL

Según el artículo 316 del [Código Penal](#) «los que con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad física, serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses». La doctrina ha señalado que confluyen en el tipo penal algunas de las cuestiones más debatidas y discutidas en la dogmática penal, al tratarse de un delito de riesgo, de un delito de omisión, o más bien de comisión por omisión, de una norma penal en blanco y de un delito especial. Pues bien, el hecho de que estemos ante una norma penal en blanco y un delito especial propio implica dificultades de tipo no solo técnico-jurídico, sino práctico para la aplicación del mismo. El operador jurídico de la jurisdicción penal (jueces y fiscales básicamente) debe conocer la normativa extrapenal (encabezada

siempre por la LPRL) a la que se remite precepto, y lo que es tan importante o más, introducirse en la misma para determinar quién puede ser el sujeto activo del tipo.

En cuanto al conocimiento de la normativa extrapenal, el **Código Penal** encabeza la descripción de la conducta típica con la siguiente expresión: «los que con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales...»; y más adelante «... no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas...». Por tanto, es el propio Código Penal el que obliga a integrar esas normas preventivo-laborales en la valoración de la conducta punible en cada caso concreto, constituyendo estos delitos de peligro de los artículos 316 y 317 del **Código Penal** paradigma de las llamadas «normas penales en blanco», en cuanto que la conducta típica tiene que, necesariamente, ser completada por determinadas normas extrapenales, que se encuentran fuera del Código Penal, y en estos casos por las normas de prevención de riesgos laborales y a la cabeza de ellas la LPRL de 1995. También, aunque no de forma tan evidente o expresa, esta repercusión se aprecia en los delitos de resultado lesivo –homicidio y lesiones imprudentes–, en cuya configuración también casi siempre es necesario tener en cuenta las normas preventivo-laborales, por cuanto el elemento nuclear de la imprudencia es la infracción del deber objetivo de cuidado, y normalmente la determinación concreta de este deber, cuando de imprudencias laborales se trata, se encuentra delimitada en la copiosa normativa preventivo-laboral, frecuentemente en la sectorial, que regula con bastante precisión las reglas concretas a que debe ajustarse la gran mayoría de las actividades que la desarrollan en prácticamente todos los procesos productivos, y cuya infracción supondrá normalmente el incumplimiento de aquel deber objetivo de cuidado. La interrelación entre el Código Penal y normativa preventivo-laboral y especialmente LPRL es notoria y prácticamente obligada, hasta el punto de que en los escritos de acusación que formula el Ministerio Fiscal, por indicación expresa de la Circular 4/2011 de la Fiscalía General del Estado, se debe hacer referencia, junto al tipo delictivo invocado, a los preceptos de la normativa que en materia de prevención de riesgos laborales resulte infringida.

En cuanto a las dificultades para la determinación de la imputación personal, las mismas nacen de la propia redacción del artículo 316 del **Código Penal** que se refiere a los que están «legalmente obligados». En esa determinación hay que tener en cuenta habitualmente la normativa extrapenal preventivo-laboral que apunta a la competencias y obligaciones de distintas personas que pueden incidir en su posible responsabilidad penal, sin olvidar, en todo caso, que esta normativa extrapenal tiene naturaleza administrativa, que hace que sea más formulista, rígida y definitiva de una responsabilidad objetiva, ajena por ello al principio de culpabilidad por el hecho propio, como principio capital de la responsabilidad penal, como proclama el artículo 5 del **Código Penal** («no hay pena sin dolo o imprudencia»).

La fórmula que utiliza el artículo 316 del **Código Penal**, que remite la determinación del sujeto activo del tipo a la legislación preventivo-laboral, es poco usual en la legislación penal y se considera por sectores de la doctrina² no justificada porque ni los sujetos potencialmente im-

² LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A.: «Seis tesis sobre la autoría en el delito contra la seguridad de los trabajadores», artículo incluido en *Protección penal de los derechos de los trabajadores*, obra colectiva dirigida por Santiago Mir Puig y

plicados en las condiciones de seguridad en el trabajo son cambiantes, ni la remisión procura seguridad. Considera el autor citado que la descripción del sujeto activo del delito no debería remitirse a otros textos normativos, sino concretarse en el tipo penal en el empresario. Precisamente, en orden a esclarecer sobre quién recae la obligación legal de seguridad, el artículo 14.3 de la [LPRL](#), directa y lacónicamente, dice: «El empresario deberá cumplir las obligaciones establecidas en la normativa sobre prevención de riesgos laborales» y este precepto que se completa con otro, asimismo elemental, de la propia [LPRL](#), el artículo 42.1, que afirma: «El incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales», de las que se está hablando.

Ahora bien, el empresario que puede ser sujeto activo del delito es el empresario real y no quien meramente ostente la cualidad formal de empresario, en consecuencia, el empresario sobre quien puede recaer la responsabilidad, tal y como se señala por la doctrina³, es aquel que ostente un poder de dirección sobre los trabajadores. Ello es así porque autor del delito de riesgo solo puede serlo quien tiene el deber de conocer el riesgo que genera la actividad laboral y quien asimismo tiene el poder de adoptar las medidas para su evitación. Ese deber de conocer el riesgo, impuesto por el ordenamiento jurídico, es el presupuesto de la posición de garante que, en definitiva y en relación con el empresario, se complementa con el poder de que dispone para adoptar las medidas que tiendan a su evitación. Por otra parte, aun cuando el empresario, por expresa determinación de la [LPRL](#), sea el principal protagonista en esta materia, no solo él puede ser autor de este complejo delito del artículo 316 del [Código Penal](#), también otros, como el delegado del mismo empresario, sus encargados y, entre otros, los técnicos en determinadas actividades y ocasiones, que pueden concurrir con aquel a la realización del tipo penal, y es aquí donde se plantea el principal problema de la imputación personal, porque el siniestro laboral se presenta casi siempre como un fenómeno plurisubjetivo en que intervienen diferentes personas y con determinación no siempre clara de cuáles son sus funciones, competencias y obligaciones en el ámbito de la seguridad y salud laboral y, por todo ello, sus respectivas responsabilidades. Es frecuente, por lo demás, que el resultado lesivo derivado de un accidente de trabajo sea consecuencia de la conducta imprudente concurrente de varios sujetos –entre las que no se puede excluir la de la propia víctima– y con diferente orden de implicación en el hecho. Es preciso, y así se insiste en la Circular 4/2011 de la Fiscalía General del Estado, individualizar siempre en los escritos de acusación y con la mayor precisión posible el cargo, funciones y obligaciones que tengan atribuidas en materia de seguridad y salud laboral y que constituyen la base de la acusación, sin que pueda realizarse una genérica imputación a todos ellos, ni tampoco una mera enumeración indiscriminada de los que resulten acusados. Además, y como complemento de la imputación personal, es preciso concretar el incumplimiento de estas obligaciones en cada caso concreto.

Irentxu Corcoy Bidasolo, y coordinada por Juan Carlos Hortal Ibarra, Montevideo-Buenos Aires: IB de f, págs. 203 y ss.

³ AGUADO LÓPEZ, S.: *El delito contra la seguridad en el trabajo: Artículos 316 y 317 del Código Penal*, Valencia: Tirant-lo Blanch, 2002, pág. 227.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

He intentado en estas líneas establecer el paralelismo y la relación entre la LPRL y el Código Penal, así como reflejar en la medida de lo posible la evolución que ha seguido el Ministerio Fiscal en relación con el tratamiento penal de la siniestralidad laboral durante los últimos veinte años. La Fiscalía General del Estado ha tratado de hacer frente a la accidentalidad laboral con todos los instrumentos a su alcance, en cumplimiento de su función de procurar la satisfacción del interés social, creando una unidad especializada dirigida por un fiscal de sala coordinador, como fiscal delegado del propio fiscal general del Estado, y la implantación en todas las fiscalías territoriales de secciones especializadas en siniestralidad laboral, dirigidas por fiscales delegados especialistas en la materia, que han procurado con todo rigor la aplicación de las normas penales reguladoras de la siniestralidad laboral a aquellos supuestos que por su gravedad entraban plenamente en el campo de aplicación del Código Penal.

El resto de las instituciones afectadas –Ministerio del Interior, Inspección de Trabajo y servicios autonómicos de Prevención–, de los órganos jurisdiccionales a través del Consejo General del Poder Judicial y de los agentes sociales –trabajadores y empresarios– han aportado lo mejor de sí mismos para que la LPRL cumpliera con el objetivo esencial de reducir la siniestralidad laboral. Hay que esperar que el repetido descenso de los datos de la accidentalidad laboral no sea un espejismo y suponga una tendencia que se consolide con mejores datos incluso en el futuro.

Quiero terminar con un mensaje positivo. En mi opinión, cuando se elabora un proyecto, lo más difícil es su ideación y su puesta en marcha. La LPRL supuso un proyecto encomiable, y aunque con dificultades –todas las actividades humanas las presentan–, las instituciones referidas que estaban llamadas a consolidar el mismo, y la buena disposición de los agentes sociales, han sentado sólidos cimientos de un edificio que augura permanencia y eficacia en la lucha contra la siniestralidad. Es misión de todos contribuir a que el edificio se conserve en el mejor estado posible para el cumplimiento de sus fines, y proveer la realización de las mejoras o reformas que sean necesarias para adaptarlo a la evolución de la técnica y de los métodos de trabajo, garantizando de la mejor forma posible la seguridad de los trabajadores. La consolidación de las bases sentadas permitirá avanzar en la cultura de la prevención, objetivo prioritario de la una ley que supuso importantes innovaciones y a la que sin duda alguna le quedan muchos años de vigencia.

