

OBSERVATORIO DE CARGA DE TRABAJO

Los jueces han intentado que el CGPJ les fije unas cargas máximas de trabajo a efectos de salud laboral. Las asociaciones judiciales incluso han acudido a los tribunales para impetrar su auxilio, pero estos de momento han dado una respuesta negativa.

La Plataforma Cívica por la Independencia Judicial va a analizar la sentencia de 11 de septiembre de 2019 de la Audiencia Nacional y a hacer un resumen del estado de la cuestión.

I

La actividad más destacable del CGPJ en materia de organización del trabajo de los jueces y prevención de riesgos.

Los jueces tienen derecho a saber a partir de qué momento su trabajo pone en peligro la propia salud. Es un derecho que se deduce de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y de la Directiva europea 89/391/CEE relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora en la seguridad y salud en el trabajo, incorporada al derecho español por la citada Ley.

Medidas adoptadas:

a) El Plan de Prevención de Riesgos Laborales de la Carrera Judicial de 2015-2016 expresa este derecho en su Introducción. La Comisión Nacional de Seguridad y Salud (en adelante CNSS) se había constituido en el año 2012.

b) Los representantes de los jueces elegidos por las asociaciones judiciales en el seno de la CNSS propusieron en febrero de 2016 que se fijara provisionalmente como carga de trabajo de la que eventualmente pudiera derivarse un riesgo para los integrantes de la carrera judicial una horquilla entre el 90% y 100% del tiempo de dedicación (módulo de salida) del sistema de medición de la función judicial aprobado por el Pleno del CGPJ en el año 2010. Esta horquilla sería el máximo de trabajo exigible a un juez en condiciones compatibles con una adecuada protección de su salud.

La propuesta, debatida en el seno de la CNSS con los representantes del CGPJ, se presentó mediante escrito a la Comisión Permanente del CGPJ el 20 de abril de 2016. El Gabinete Técnico evacuó informe el 21 de julio de 2016, que señalaba que el punto 5.2 del Plan de Prevención no obliga al CGPJ a regular las cargas de trabajo en abstracto a efectos de salud laboral; y el 17 de diciembre de 2016 la Comisión Permanente del CGPJ, sin dar una respuesta al escrito-propuesta, aprobó un documento que denominaba Mapa judicial de Riesgos y Alertas.

1. c) Con el Mapa de Riesgos y Alertas, detectados órganos con una entrada que superaba el 150% del módulo de entrada de 2003, el CGPJ acordaba que la Sección de Prevención de Riesgos se pusiera en contacto con tales órganos de modo individual. Desde octubre de 2017, además, se aplicaron los módulos de salida aprobados en 2010 en casos concretos de problemas de salud profesional detectados en expedientes disciplinarios. Tras el cronograma que el CGPJ presentó el 6 de julio de 2018, se siguió con un sistema de prealertas y de alertas.

Los sistemas de prealertas prestaban atención a la carga de entrada (superior al 130% o inferior a 130% con plantilla infradotada o infraformada), y servían para alertar de la necesidad de dotar de más funcionarios o de prolongaciones de jornada al LAJ o a la oficina, o de refuerzos al juez por JAT, JEDJAT; pero no para fijar la carga máxima a efectos de salud.

En cuanto al sistema de alertas, partiendo de un módulo de salida, se fijaba la alerta para la salud laboral del juez cuando el rendimiento del juez fuera superior al 130% y, además,

superior a 130% durante un tiempo igual o superior a 18 meses.

2013. d) Este Mapa de Riesgos y Alertas parece haber confluído finalmente en la Orden JUS/1415/2018 de 28 de diciembre, que aprueba el Acuerdo entre el CGPJ y el Ministerio de Justicia para la determinación del sistema de medición de la carga de trabajo que puede soportar un órgano judicial. Se tomará en cuenta para la creación de órganos o incremento de plazas, medidas de refuerzo y la adopción de medidas de prevención de riesgos laborales. Es un módulo de entrada adoptado sin dar audiencia a las asociaciones judiciales, que señala como soportable sin que se adopten medidas una entrada un 25% superior de media a la fijada en el módulo de 2013.
2014. e) A su vez, a efectos retributivos, el Pleno del CGPJ dictó el Acuerdo de 29 de noviembre de 2018 por el que aprueba el Reglamento 2/2018, en desarrollo de la Ley reguladora del régimen retributivo de la carrera judicial, en lo relativo a las retribuciones variables por objetivos de los jueces.

El Reglamento reduce la actividad jurisdiccional a horas/punto, de manera que solo es posible obtener la retribución variable a partir de un 120% de rendimiento, según los objetivos de rendimiento calculados por órdenes jurisdiccionales y órganos en el anexo del reglamento, lo que, en general, supone que solo aquellos jueces y magistrados que hubieran alcanzado el 150% del anterior módulo de 2013 puedan alcanzar esos rendimientos del 120% y, por tanto, obtener el pago de las retribuciones variables.

II

Algunos conceptos clave.

El 26 de julio de 2017 las asociaciones judiciales iniciaron una andadura judicial ante la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, en materia de cargas de trabajo a efectos de salud, que ha acabado de momento con la sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de septiembre de 2019, de la que ha sido ponente Ricardo Bodas. Es necesario leer con atención

esta sentencia, pero antes aclararemos algunos conceptos.

Los módulos.

El módulo de entrada es un instrumento de medición del trabajo que atiende al número total de asuntos que entran al año en un órgano judicial. El módulo de salida es un instrumento de medición del trabajo que atiende al número de resoluciones que se dictan en un órgano al cabo del año. Módulo de entrada es siempre medición referida al juzgado o sección, mientras que módulo de salida puede ser medición del trabajo de los jueces o de todo el juzgado o sección, según las resoluciones que se computen.

¿Cuántos módulos ha habido para medir el trabajo?

1. El Pleno del CGPJ de 31 de mayo de 2000 aprobó unos módulos de trabajo de entrada.

Tras publicarse la ley del régimen retributivo de la carrera judicial y fiscal de 2003, el Pleno del CGPJ de 9 de octubre de 2003 aprobó el Reglamento de desarrollo de esa Ley considerando estos módulos. El Reglamento fue anulado por la sentencia de 3 de marzo de 2006 del TS, pero los módulos se siguieron aplicando por el Servicio de Inspección del CGPJ en materia disciplinaria.

2. Mediante acuerdo del Pleno del CGPJ de 22 de abril de 2010, los módulos de 2003 se redujeron un 13%.

3. Tras encargar un nuevo estudio, el Pleno del CGPJ de 19 de septiembre de 2013 aprobó un nuevo modelo de medición de cargas de trabajo. También era modelo de entrada. La sentencia de 9 de octubre de 2014 del TS lo anula por no haberse dado audiencia previa al Ministerio de Justicia, ya que el módulo se refería al órgano judicial y no solo a la actividad del juez.

4. La Comisión Permanente del CGPJ el 17 de febrero de 2015 aprobó aplicar los módulos anulados de 2013 en materia disciplinaria, de compatibilidades, licencias y permisos, formación y comisiones de servicio, pese a la anulación judicial.

Cargas de trabajo.

Cuando se habla de carga de trabajo de los jueces, se alude a un concepto que se expresa en el art. 560.21 de la LOPJ de este modo:

“1. El Consejo General del Poder Judicial tiene las siguientes atribuciones:

(...)

21.^a Elaborar y aprobar, conjuntamente con el Ministerio de Justicia y, en su caso, oídas las Comunidades Autónomas cuando afectare a materias de su competencia, los sistemas de racionalización, organización y medición de trabajo que se estimen convenientes para determinar la carga de trabajo que pueda soportar un órgano jurisdiccional.

La determinación de la carga de trabajo que cabe exigir, a efectos disciplinarios, al Juez o Magistrado corresponderá en exclusiva al Consejo General del Poder Judicial.”

También se expresa en el punto 5.2 del Plan de Prevención de Riesgos Laborales de 2015-2016 (prorrogado desde entonces) de este modo:

“El Consejo General del Poder Judicial regulará la carga de trabajo a efectos de salud laboral”.

A partir de este contexto, en la práctica de los últimos años, la organización y medición del trabajo judicial ha consolidado el término “carga de trabajo” para designar cuatro entidades:

1.- Carga de trabajo a efectos de salud laboral. No está fijada. Los representantes de los jueces piden que se fije en función de un módulo máximo de salida. El CGPJ ha realizado evaluaciones individuales y ha aprobado la Orden JUS/1415/2018 como un sistema de alertas, basado en un módulo de entrada, pero considera que no tiene obligación de fijar una carga máxima de salida. Sobre esta carga de trabajo gira la reciente sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de septiembre de 2019.

2.- Carga de trabajo a efectos disciplinarios. El Servicio de Inspección, por acuerdo del CGPJ, usa el módulo de entrada de 2010 anulado por el TS.

3.- Carga de trabajo a efectos de retribuciones variables. Fijada en virtud de un módulo de salida aprobado por reglamento de noviembre de 2018.

4.- Carga de trabajo soportable, fijada en virtud de unos módulos de entrada aprobados en diciembre de 2018 por Orden del Ministerio de Justicia para adoptar decisiones de creación de plazas y órganos y aprobación de refuerzos.

III

La sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de septiembre de 2019.

La sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de septiembre de 2019 ha desestimado la demanda de conflicto colectivo presentada por las asociaciones judiciales APM, JyD, AFV y FJI.

La sentencia declara la competencia de la jurisdicción social, aunque el CGPJ sea un órgano constitucional que adopta acuerdos o aprueba reglamentos mediante actuaciones administrativas, porque la prevención de riesgos laborales de los jueces se articula en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995 y es una ley de naturaleza laboral y de aplicación transversal, tanto para las relaciones laborales como para las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de la Administración Pública.

La sentencia reitera en varias ocasiones que el CGPJ es deudor de la seguridad laboral de los jueces. Y concreta que sus decisiones, aunque tienen naturaleza administrativa, son impugnables ante la jurisdicción social porque aplican la legislación en materia de prevención de riesgos laborales, con apoyo en el art. 2 e) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (en adelante, LRJS).

Ahora bien, estima la excepción de inadecuación del procedimiento y desestima la demanda de conflicto colectivo porque ni la LOPJ, ni la Ley de retribuciones de la carrera judicial de 2003, ni el Reglamento 2/2011 de la carrera judicial relacionan cargas de trabajo y salud laboral. Esta obligación la introduce de modo expreso por primera vez el punto 5.2 del Plan de Prevención de Riesgos Laborales de los jueces.

Reconoce que el CGPJ y el Ministerio de justicia han asumido que las cargas de trabajo deben asegurar la salud laboral de los jueces, pero destaca que el punto 5.2 del Plan no dice que la regulación de cargas a efectos de salud laboral comporte fijar unas cargas máximas sobre módulos de salida aplicables de manera abstracta y general excluyendo otra metodología, ni tampoco dice el punto 5.2 del Plan que el CGPJ esté obligado a regular las cargas a efectos de salud laboral de modo previo ni prioritario a la regulación de cargas a efectos disciplinarios o retributivos o las que pueda soportar cada órgano judicial. Tampoco considera probado un convenio o compromiso en este sentido.

Como nada dice el punto 5.2 del Plan de Prevención, la sentencia sienta dos cosas:

1.- En el Fundamento de Derecho Quinto señala cuál era el procedimiento adecuado y da las razones para ello.

Considera que los demandantes deberían haber seguido el procedimiento previsto en el art. 151 de la LRJS, es decir, el de conflicto colectivo ante actuaciones administrativas en materia de prevención de riesgos laborales, pero después de tener un convenio o norma cuya aplicación o interpretación demandar.

Sostiene que, dentro del CGPJ, el competente para adoptar una actuación en materia de prevención de riesgos de los jueces es la Comisión Permanente del CGPJ, con arreglo al art.

602 LOPJ, porque esa competencia no está reservada a la presidencia ni al Pleno ni a las Comisiones, y debe tomar decisiones por mayoría simple según el art. 630.1 LOPJ.

Como regular las cargas de trabajo a efectos de salud laboral no está previsto expresamente en el punto 5.2 del Plan de Prevención y, además de afectar al estatuto judicial, al Estado y a las Comunidades Autónomas y a la Administración de Justicia, requiere una reordenación de planta judicial, no pueden resolverse como si se tratara de una decisión a nivel de jefatura de personal [se refiere al Gabinete Técnico y su informe, aunque sin mencionarlo] y es necesaria una decisión o actuación administrativa en forma de norma o convenio cuya aplicación o interpretación pueda demandarse por el procedimiento de conflicto colectivo del art. 151 de la LRJS.

De la sentencia extraemos, aunque no avanza más por esta línea de razonamiento porque se queda en la inadecuación procedural, que los demandantes debían haber impugnado la inactividad o falta de contestación de la Comisión Permanente del CGPJ a su escrito-propuesta de febrero de 2016.

2.- En el Fundamento de Derecho Sexto establece que el procedimiento de conflicto colectivo planteado es inadecuado y aquí es donde ofrece las razones jurídicas de la inadecuación repitiendo que no hay norma que relacione cargas de trabajo y salud laboral.

No hay conflicto colectivo porque no hay conflicto jurídico que resolver, ya que no hay ni una norma ni una práctica de empresa cuya interpretación sea cuestionada. El punto 5.2 del Plan de Prevención solo dice que el CGPJ “regulará la carga de trabajo a los efectos de salud laboral”, que es una obligación de hacer de resultado, que es asegurar que las cargas de trabajo de los jueces garantiza la salud laboral de estos, pero no se sometió a ninguna metodología ni se marcó plazo; ni tampoco hay práctica de empresa que interpretar porque el CGPJ optó por una valoración inicial de todos los puestos de trabajo, con adaptación de algunos puestos.

Tras negar el conflicto jurídico que hace inadecuado el procedimiento, la sentencia ofrece un argumento de cierre de carácter alternativo. A pesar de que el fallo es desestimatorio por no

existir la norma, sin embargo, entra a razonar cómo hubiera sido el fallo si se considerará que existe la norma que relaciona cargas de trabajo y salud laboral.

Su razonamiento es este: puesto que no ha habido inactividad del CGPJ en materia de prevención de riesgos, pues ha realizado las evaluaciones individuales de los puestos y ha aprobado el Mapa de Riesgos y sistema de Alertas [y esto pudiera llevar a entender que el punto 5.2 del Plan es norma bastante, aunque no lo dice expresamente], existe una regulación.

Pero es una regulación insuficiente. El conflicto colectivo es regulatorio porque los demandantes piden que el tribunal declare que el CGPJ no ha cumplido la obligación como ellos quieren y piden que la metodología del Mapa se declare inadecuada; y, además, los demandantes quieren que el Tribunal sustituya a las partes en la determinación de las metodologías que caben dentro del punto 5.2 del Plan de Prevención y decida el criterio para identificar riesgos psicosociales. Por tanto, si el Plan de Prevención no estableció un método ni privilegió cargas de salida sobre cargas de entrada, la conclusión es que se debe desestimar la demanda de conflicto colectivo porque la Audiencia Nacional no puede sustituir a las partes regulando lo que a efectos de salud ellas no han negociado.

El voto particular discrepa de la mayoría en el sentido de considerar que el Tribunal Supremo, en la sentencia de 24 de junio de 2019, en la que sentó que la competente era la jurisdicción social y devolvió las actuaciones a la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, tuvo que analizar la clase de acción de ejercitada y la clase de procedimiento que se promovía, de manera que, como sentó la competencia de la jurisdicción social, también sentó como presupuesto previo la adecuación del procedimiento de conflicto colectivo. El voto particular entiende que la Audiencia Nacional debía haber partido de que hay norma que relaciona cargas de trabajo y salud laboral.

IV

Conclusiones

Cabe recurso de casación ante el Tribunal Supremo y es de suponer que la sentencia sea recurrida, de forma que aún no se conoce la decisión definitiva.

No obstante, si aceptamos la tesis de la Audiencia Nacional acerca del conflicto regulatorio o la adecuación del procedimiento del art. 151 de la LRJS pero con actuación previa que se debe obtener, son dos las soluciones que se abren ahora: i) negociar con el CGPJ el desarrollo del punto 5.2 del Plan de Prevención; ii) proponer de nuevo a la Comisión Permanente del CGPJ la fijación de cargas máximas de salida a efectos de salud, como en la propuesta de 20 de abril de 2016 y, si no contesta o la desestima, recurrir en vía social la desestimación por silencio o la desestimación expresa.

La conclusión que la PCIJ extrae de todo este iter es que la carga de trabajo a efectos de salud laboral de los jueces solo tiene sentido si es una carga de salida máxima, por encima de la cual se entienda que existe riesgo psicosocial para el juez.

Ese máximo se puede fijar partiendo de los módulos de 2013. Como son módulos de entrada, es de sentido común establecer que estarían en riesgo de salud todos los puestos de trabajo que superaran el 90% de tales módulos. Si el Reglamento de retribuciones variables aprobado en diciembre de 2018 retribuye a quienes alcancen el objetivo en horas/punto (un 150% de los módulos de 2013), reconoce un complemento retributivo por objetivos individuales a jueces que se sitúan en serio riesgo de salud, por lo que el reglamento denota no tanto que no deben fijarse cargas máximas a efectos de salud como que el CGPJ en funciones se precipitó, al aprobar el baremo de retribuciones variables sin fijar en paralelo las cargas máximas a efectos de salud; y que actúa desatendiendo gravemente sus deberes como garante de la salud y seguridad laboral de los jueces.

Por ello, una visión de conjunto de la actividad del CGPJ, particularmente desde 2013, evidencia, de una parte, que el CGPJ deliberadamente fija módulos de entrada que sobredimensionan la capacidad de los jueces de soportar la carga de trabajo, con el objetivo de no crear más plazas ni órganos judiciales; y, de otra parte, omite fijar cargas máximas de

salida a efectos de salud por una razón cada vez más clara.

Omite fijar las cargas máximas de salida, o se negaría a hacerlo si se le pidiera de nuevo, porque, si lo hiciera, toda su actuación normativa anterior debería quedar neutralizada por su capacidad para multiplicar peligrosamente los riesgos psicosociales de los jueces.