



Programa presupuestario
**Administración
de Justicia**

(Ejercicio de 2000)



Septiembre de 2001



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
COMPTOS
GANBERA

Índice

	PÁGINA
I. INTRODUCCIÓN: LAS TRANSFERENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA A LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y SU ORGANIZACIÓN COMPETENCIAL ACTUAL.....	3
II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.....	11
III. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES.....	13
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	15

APÉNDICES:

APÉNDICE 1. RESUMEN DEL DOCUMENTO "EVALUACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA. OBJETIVOS 2000"

APÉNDICE 2. PLAN DE ACTUACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DE JUSTICIA PARA EL AÑO 2000-2003

ANEXOS:

ANEXO 1. ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DEL GOBIERNO DE NAVARRA

ANEXO 2. ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA EN NAVARRA

I. Introducción: Las transferencias de la Administración de Justicia a la Comunidad Foral de Navarra y su organización competencial actual

I.1. Traspaso de competencias en materia de Administración de Justicia

Las transferencias de la Administración de Justicia a la Comunidad Foral se recogen en el Acuerdo de la Junta de Transferencias de 28 de abril de 1999, el cual se traduce en dos reales decretos, uno referido al traspaso de medios personales –Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo- y otro, al de medios materiales y económicos –Real Decreto 813/1999, de 14 de mayo-. Estos traspasos tienen efectividad desde el 1 de octubre de 1999.

Posteriormente, por Real Decreto 2077/1999, de 30 de diciembre, se traspasan a la Comunidad Foral los medios del Parque Móvil del Estado adscritos a los servicios de la Administración de Justicia en Navarra. La efectividad del mismo es desde el 1 de enero de 2000.

De acuerdo con el contenido de estos reales decretos, resaltamos las condiciones en que se produce tal traspaso:

I.1.1. Medios Personales al servicio de la Administración de Justicia

El Real Decreto 812/1999 indica:

a) Se **traspasan** a Navarra las funciones y servicios que dentro de su territorio desempeña la Administración del Estado sobre:

- Personal al servicio de la Administración de Justicia constituidos por el personal perteneciente a los cuerpos nacionales de oficiales, auxiliares, agentes y médicos forenses, con los límites establecidos en sus respectivos reglamentos orgánicos e incluyendo tanto las plazas ocupadas como las vacantes.
- La revisión y aprobación de las agrupaciones de las secretarías de Juzgados de Paz así como la fijación de plantillas y la adscripción de los anteriores funcionarios nacionales a los juzgados de poblaciones de más de 7.000 habitantes.

En resumen, las plazas de funcionarios afectadas por las transferencias y correspondientes a los cuerpos nacionales anteriores son las siguientes:

Destino	Cubiertas	Interinidad	Vacantes	Total plazas
Salas y Juzgados	290	32	19	341
Juzgados de paz	36	29	-	65
Total	326	61	19	406

b) Se establecen actuaciones de **cooperación** para el adecuado ejercicio de las competencias de ambas administraciones respecto a los secretarios judiciales.

1.1.2. Medios materiales. Mediante el Real Decreto 813/1999

a) Se **transfieren** a Navarra las funciones y servicios que dentro de su territorio desempeña la Administración del Estado sobre:

- Planificación, programación y control administrativo sobre los medios materiales para la actuación de los tribunales de justicia de Navarra
- La adquisición de inmuebles, mobiliario y enseres para el uso de los órganos judiciales con sede en Navarra.
- Mantenimiento de los edificios judiciales.
- Financiación de la asistencia gratuita de abogado y de procurador antes los tribunales de justicia, de acuerdo con su normativa reguladora.
- Gastos de funcionamiento y todas las indemnizaciones al personal de Justicia por razones de servicio, así como las derivadas de testigos y peritos.
- El personal y vacantes adscritos a los servicios que se transfieren y que se refieren expresamente a personal de la Gerencia Territorial de Navarra -funcionarios- y al personal laboral adscrito a los distintos servicios. En síntesis, este personal hace referencia, por un lado, a la gestión de la Gerencia Territorial, y por otro al personal laboral adscrito a servicios de mantenimiento y otros servicios -tales como psicólogos, educadores, trabajadores sociales y limpiadoras- y en resumen son los siguientes:

Destino	Funcionarios	Laboral fijo	Laboral temporal	Laboral vacantes	Total
Gerencia Territorial	7	-	-	-	7
Resto servicios	-	31	13	9	53
Total	7	31	13	9	60

Dentro del personal laboral fijo, 13 empleados tienen una jornada laboral inferior a las 7,5 horas diarias.

- Un inventario de bienes, derechos y obligaciones del Estado adscritos a los servicios transferidos y que hacen referencia a diversos edificios y oficinas, tanto en propiedad como en arrendamiento.

b) Corresponde a la **Administración del Estado**, la provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de los órganos judiciales y del ministerio Fiscal con competencia en todo el territorio nacional. Igualmente el suministro de material normalizado para los Re-

gistros civiles y las responsabilidades patrimoniales derivadas de errores judiciales y del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

c) Como funciones **concurrentes y compartidas** entre ambas Administraciones, se indican expresamente:

- Navarra coadyuvará a la instalación de juzgados.
- Homogeneización de los sistemas informáticos destinados a los servicios de justicia en Navarra con los aplicados en todo el territorio nacional.

I.1.3. Parque Móvil del Estado adscrito a los Órganos Judiciales de Navarra

Por Real Decreto 2077/1999:

Con fecha 1 de enero de 2000, se transfieren a Navarra los medios personales y materiales del Parque Móvil del Estado adscritos a los Órganos Judiciales de Navarra.

Este traspaso se refiere básicamente a cuatro conductores a jornada completa –tres funcionarios y uno laboral- y a cuatro vehículos.

En resumen, de acuerdo con los anteriores decretos, se transfiere –en mayor o menor grado competencial- a Navarra el siguiente personal:

Empleados	Número
Funcionarios	336
Funcionarios interinos	61
Laborales fijos	32
Laborales temporales	13
A. Total plazas ocupadas	442
B. Plazas vacantes	28
A+B TOTAL	470

Por Decreto Foral 186/2000, de 22 de mayo, se reguló el procedimiento de integración en el Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra del personal laboral fijo transferido, entre otras, en los traspasos de competencias en materia de Justicia. De este proceso voluntario de funcionarización se excluye al personal fijo discontinuo y a tiempo parcial. Como resultado del mismo se funcionarizaron un total de 18 laborales fijos de la Justicia.

I.2. Organización de la Justicia en Navarra

En este apartado nos centraremos en describir la actual configuración de la Justicia en Navarra y el papel que le corresponde ejercer a la Administración de la Comunidad Foral.

1.2.1. Dirección General de Justicia

La Dirección General de Justicia se crea por Decreto Foral 344/1999, de 13 de septiembre con el fin de dotar al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior de la estructura administrativa adecuada para gestionar las funciones traspasadas o susceptibles de traspaso tanto en materia de Justicia como en materia penitenciaria.

De acuerdo con el artículo 82 del citado decreto foral, esta Dirección ejercerá fundamentalmente en materia de Justicia las siguientes funciones:

- La ejecución y cumplimiento de los programas que se aprueben en relación con la Administración de Justicia.
- La provisión a los Órganos de Justicia de Navarra de los medios necesarios para su funcionamiento con independencia y eficacia.

Para el desempeño de sus funciones se dota de dos servicios: Jurídico-Administrativo y Técnico.

El primero de ellos, se centra esencialmente en materia de apoyo jurídico y administrativo de la Dirección General (elaboración de propuestas normativas, gestión administrativa, elaboración de memorias y estadísticas, registro ...); las funciones del segundo se refieren básicamente a equipamiento mobiliario e inmobiliario y a la mejora de la calidad de los servicios de Justicia.

En el anexo 1 del informe se refleja el organigrama de la Dirección General de Justicia.

A finales del año 2000, prestaban servicios en la misma un total de 52 funcionarios y 14 temporales. Dentro de este personal, se contemplan todos los transferidos de la Gerencia Territorial y del resto de servicios de apoyo a la Justicia contemplados en el Real Decreto 813/1999.

1.2.2. Organigrama de la Justicia en Navarra

En el anexo 2 del informe se refleja la organización de la Justicia en Navarra. De acuerdo con su análisis, destacamos:

A) El **Tribunal Superior de Justicia** (TSJ) culmina la organización judicial en el ámbito territorial de Navarra, sin perjuicio de la jurisdicción del Tribunal Supremo en todo el territorio Nacional. Está compuesto por magistrados que se agrupan en tres salas –de lo Civil y Penal, de lo Contencioso y de lo Social–. Su órgano de gobierno es la Sala de Gobierno.

El TSJ depende en temas de personal –magistrados– del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia, de acuerdo con su normativa reguladora.

A este último Ministerio está adscrita, igualmente, la Fiscalía. En Navarra, existe Fiscalía en el TSJ, en la Audiencia Provincial y una adscripción en Tudela.

B) La **Audiencia Provincial**, con sede en la capital de la Comunidad Foral, extiende su jurisdicción a todo el territorio foral y entiende, en el orden civil y penal, de los recursos contra las resoluciones dictadas por los juzgados de Primera Instancia y de Instrucción y en supuestos penales de juicios de primera instancia. Está compuesta por magistrados.

C) **Juzgados unipersonales**. Se ocupan del conocimiento, instrucción o enjuiciamiento de causas atendiendo a su propia especificidad. Estos juzgados están formados por un magistrado-juez –para Pamplona- o por un juez –para el resto de municipios-. En Navarra existen los siguientes:

- 7 Juzgados de Primera Instancia en Pamplona
- 4 Juzgados de Instrucción en Pamplona¹
- 8 Juzgados de 1ª Instancia e Instrucción en otras localidades de Navarra. –1 en Aoiz, 2 en Estella, 2 en Tafalla y 3 en Tudela–.
- 3 Juzgados de lo Penal
- 3 Juzgados de lo Contencioso
- 3 Juzgados de lo Social
- 1 Juzgado de Menores
- 1 Juzgado de Vigilancia Penitenciaria

D) **Juzgados de Paz**. Es el primer escalón de la organización judicial. Existe un Juzgado de Paz en todos y cada uno de los municipios navarros salvo en aquellos que existan Juzgados de Primera Instancia e Instrucción –Pamplona, Aoiz, Estella, Tafalla y Tudela-; por tanto hay juzgados de paz en 267 municipios. Sus competencias se refieren básicamente al auxilio judicial en determinados procesos civiles y penales por faltas. Estos órganos están servidos por los Jueces de Paz, designados para un plazo de 4 años por el Pleno de cada Ayuntamiento y nombrados por el TSJ. No son empleados públicos y no perciben retribución salarial sino exclusivamente una indemnización.

En resumen, los órganos jurisdiccionales anteriores están dirigidos por:

Organos	Número
Tribunal Superior de Justicia	13 magistrados
Audiencia Provincial	9 magistrados
Juzgados unipersonales	22 magistrados- jueces y 8 jueces
Fiscalía de Navarra	13 fiscales

¹ Uno de ellos creado en diciembre de 2000.

Juzgados de Paz

267 jueces de paz

No obstante, las anteriores plazas no siempre están cubiertas efectivamente.

E) Oficinas judiciales. Se entiende por oficina judicial la unidad administrativa que da servicio a Juzgados y Tribunales. Esta unidad puede ser de dos clases: "secretaría", cuando presta servicio exclusivamente a un juzgado o tribunal, y "servicio común", cuando sirve indistintamente a dos o más de aquéllos. No obstante, en la práctica el predominio es casi absoluto de las denominadas secretarías, ya que los servicios comunes y de apoyo entre salas y juzgados son mínimos.

Están atendidas por personal de los cuerpos nacionales al servicio de la Justicia, es decir, secretarios judiciales, médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes judiciales. Igualmente puede disponer de otros profesionales adscritos a la misma, tales como trabajadores sociales o psicólogos. La jefatura de personal de la oficina recae en el secretario judicial.

Como consecuencia del proceso de transferencias, el personal de estas oficinas judiciales –excepto el secretario judicial– está afectado a Navarra. En el ejercicio 2000, este personal afectado representa un total de 293 funcionarios y 36 interinos.

En el cuadro siguiente se reflejan, en síntesis, las principales funciones del personal de una oficina judicial.

Personal	Principales funciones
Secretario judicial	Jefe de Personal de la Oficina Judicial Gestión de las cuentas del juzgado Velar por el cumplimiento de plazos Dar fe de las actuaciones
Oficial judicial	Tramitación de procesos y expedientes Asistencia al juez y al secretario Autorizar las actas Sustituir al secretario
Auxiliar judicial	Colaboración en la tramitación procesal Registrar documentos Realizar tareas ejecutivas no resolutivas Sustituir al oficial
Agente judicial	Guardar y hacer guardar la sala Ejecutar los embargos Actuar como policía judicial Funciones de vigilancia y custodia

F) Oficina judicial de Juzgado de Paz. En la actual configuración de la Justicia de Paz en Navarra podemos distinguir:

- Juzgados de Paz en poblaciones de más de 7.000 habitantes (Alsasua, Burlada, Villava y Barañáin). Estas oficinas están atendidas por personal de los cuerpos nacionales de Justicia –fundamentalmente oficiales y agentes judiciales-.

- Resto de Juzgados de Paz. La totalidad forman parte de una de las 25 Agrupaciones de Secretarías de Juzgados de Paz, en las que prestan sus servicios personal de los cuerpos nacionales.

Entre ambos supuestos, están afectados por el proceso de transferencias un total de 43 funcionarios y 19 interinos.

- Además del personal anterior, cada ayuntamiento agrupado designará una persona "idónea" para las labores del Registro Civil. Esta persona puede ser el secretario del municipio, un funcionario o cualquier otra, siendo designada por el Ayuntamiento y ratificada por el Departamento de Presidencia, Interior y Justicia. No tiene vinculación laboral, percibiendo una indemnización por sus servicios.

1.2.3. Distribución de competencias en Justicia dentro del ámbito de la Comunidad Foral.

De acuerdo con el esquema dibujado en los decretos de transferencias a Navarra de la Administración de Justicia –por otra parte coincidente con el resto de procesos de transferencias a otras Comunidades Autónomas- podemos sintetizar la distribución de competencias en Justicia entre:

A) Gobierno de Navarra:

- Adquisición y mantenimiento de edificios, mobiliario e instalaciones para los servicios judiciales.

- Gastos de funcionamiento.

- Subvención a la asistencia jurídica gratuita de abogados y procuradores y, en su caso, de peritos.

- Subvención a los gastos de funcionamiento de los juzgados de paz.

- En materia de personal: Gestión integral del personal propio adscrito a los servicios de Justicia y del personal transferido como laboral. Competencia parcial para la gestión de los cuerpos nacionales, excepto secretarios judiciales.

B) Ministerio de Justicia y/o Consejo General del Poder Judicial:

- Organización general de la Justicia en Navarra.

- Gestión integral de magistrados, jueces, fiscales y secretarios judiciales.

- Condiciones generales de trabajo del resto de cuerpos nacionales (horarios, concursos, complementos, jornada, vacantes...).

C) Compartidas entre ambas Administraciones:

- Instalación de nuevos juzgados.
- Sistema informático al servicio de la Justicia.
- Ordenado funcionamiento de la Oficina Judicial.

En cuanto a **gestión de personal**, el cuadro siguiente refleja con mayor detalle, la distribución de competencias.

Personal	Administración competente	Competencias del Gobierno de Navarra
Magistrados, jueces, fiscales y jueces de paz	Mº de Justicia y Consejo Gral. Poder Judicial	-
Secretarios judiciales	Mº de Justicia	Cooperac. para un ordenado funcionam. de la Oficina Judicial
Médicos forenses Oficiales Judiciales Auxiliares Judiciales Agentes Judiciales	Mº de Justicia y Gobierno de Navarra	Pago de nómina y gestión de los Planes de Actuación
Personal laboral transferido	Gobierno de Navarra	Gestión integral
Personal Dirección General de Justicia	Gobierno de Navarra	Gestión integral

II. Descripción del programa

El programa de "Administración de Justicia" está gestionado por la Dirección General de Justicia, adscrita al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra.

En el ejercicio 2000, es la primera vez que aparece este programa dentro de los Presupuestos Generales de Navarra y de acuerdo con la información que se contiene en los mismos, destacamos:

II.1. Situación que se pretende corregir o influir

Con el mismo se pretende dar soporte presupuestario a las actividades de la Justicia con el fin de "mejorar el servicio y superar las carencias materiales y funcionales".

Para lograr esta finalidad, el programa se estructura en dos proyectos:

- Proyecto 60000. Dirección General de Justicia.
- Proyecto 60001. Funcionamiento de los órganos jurisdiccionales de Navarra.

No obstante, la información que acompaña al programa no se identifica por proyectos excepto en el apartado de objetivos y acciones del mismo y en las líneas presupuestarias.

II.2. Objetivos y acciones del programa

Para el proyecto 60000 se afirma que contiene los gastos de funcionamiento necesarios para la Dirección General así como las partidas destinadas a colaborar en la construcción del nuevo centro penitenciario en Navarra.

Para el proyecto 60001 incluye los gastos necesarios para proveer a los órganos y servicios judiciales con sede en Navarra de los medios necesarios para su funcionamiento con independencia y eficacia.

Como objetivos programáticos se establecen los siguientes:

- Ejecución de los programas que se aprueben en relación con la Administración de Justicia e Instituciones Penitenciarias.
- Impulso de los expedientes de contenido inmobiliario, tanto de Justicia como de Instituciones Penitenciarias.
- Provisión a los órganos y servicios judiciales de los medios necesarios para su funcionamiento.
- Mejora de la calidad de la Justicia en el ámbito competencial de la Dirección General.
- Facultades en materia de nombramiento de notarios y registradores.
- Gestión administrativa de la Dirección General.

- Elaboración de propuestas normativas en su ámbito de competencias.
- Gestión presupuestaria y contable de sus gastos e ingresos.

II.3. Recursos propios

No informa sobre la generación de ingresos propios como consecuencia del desarrollo de su actividad, si bien sí se contempla su existencia en el presupuesto, aunque de importe insignificante.

II.4. Indicadores

El texto del programa no se acompaña de ningún indicador.

II.5. Medios personales

De acuerdo con la información presupuestaria, los recursos humanos son los siguientes:

Personal	Número
Personal propio	18
Personal transferido	433
Total	451

Del personal transferido, 393 funcionarios están adscritos a la organización judicial.

II.6. Datos presupuestarios

Los créditos iniciales previstos para el ejercicio 2000 son los siguientes (en millones de pesetas):

Gastos	Inicial
Personal	1.460
Bienes corrientes y servicios.	218
Transferencias corrientes	75
Inversiones	329
Total	2.082

Ingresos	Inicial
Otros ingresos	1
Total	1

Por último, conviene recordar que la Comunidad Foral detrae de su aportación a las cargas generales del Estado vía Convenio el gasto efectuado en la prestación del servicio público de Justicia.

III. Objetivos, alcance y limitaciones

III.1. Objetivos

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, se ha incluido en su plan de actuación de 2001 la fiscalización del programa presupuestario "Administración de Justicia (2000)".

Con la realización de este trabajo, la Cámara de Comptos pretende por tanto la consecución de los siguientes objetivos:

- Contrastar que la ejecución presupuestaria del programa para el ejercicio de 2000, en sus diferentes epígrafes económicos, recoge la totalidad de gastos e ingresos que le son imputables, al objeto de poder emitir una opinión acerca de la razonabilidad de la misma.
- Verificar el cumplimiento del principio de legalidad aplicable a la actividad objeto de programación.
- Evaluar los sistemas de control interno implantados por las unidades administrativas responsables del programa, proponiendo, en su caso, las recomendaciones que se consideren oportunas en orden a su mejora.
- Analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en las diferentes acciones del programa.

III.2. Alcance

Teniendo en cuenta los objetivos anteriores, el trabajo se ha centrado en la revisión tanto de los procedimientos administrativos aplicados como del presupuesto del programa para 2000, analizando y evaluando los aspectos de organización, contabilidad y control interno que se han considerado convenientes así como estudiando el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en su ejecución.

Como metodología se han aplicado los programas habitualmente utilizados por esta Cámara recogidos en sus Guías de Auditoría y desarrollados dentro de las Normas y Principios de Auditoría del sector público aprobadas por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español.

III.3. Limitaciones

La consecución del objetivo de analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía en la ejecución del programa ha estado afectada por:

- El ejercicio de 2000 es el primero de forma completa en que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra detenta las transferencias de los medios al servicio de la Administración de Justicia.
- Las propias limitaciones en la capacidad de gestión para la Administración Foral que conlleva el reparto competencial derivado del proceso de transferencias en materia de justicia.
- La dificultad de medir y evaluar una actividad como la de justicia.
- La ausencia de información relativa a la actividad desarrollada por las salas y juzgados de Navarra.

Por otra parte, la Dirección General de Justicia ha elaborado un informe interno sobre "Evaluación de los objetivos de la Dirección General de Justicia (2000)" -ver apéndice 1- en el que se efectúa un análisis de los objetivos previstos por la misma y su grado de consecución. Este documento ha servido de base en el análisis operativo efectuado por esta Cámara de Comptos.

El informe se estructura en cuatro apartados que reflejan tanto los objetivos como las principales conclusiones obtenidas. Estos apartados se complementan con dos apéndices y dos anexos que contienen información complementaria y explicativa de las principales conclusiones.

El trabajo de campo lo ha desarrollado, durante los meses de febrero a abril de 2001, un equipo integrado por dos técnicas de auditoría y un auditor, contando además con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Queremos agradecer al personal de la Dirección General de Justicia la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A continuación se exponen las consideraciones y conclusiones generales obtenidas del trabajo realizado que se acompañan, en su caso, de sus correspondientes recomendaciones.

IV.1. Transferencias de competencias a la Administración de la Comunidad Foral en materia de Justicia y modelo organizativo de este servicio público

Los Decretos de traspasos de servicios en materia de Justicia a la Comunidad Foral, en línea con el operado para otras Comunidades Autónomas, establecen, en resumen, en el siguiente **reparto competencial**:

Corresponde a la Administración de la Comunidad Foral

- Gastos de funcionamiento y de inversión en la Administración de Justicia en Navarra.
- Competencias exclusivas para la gestión de su personal y del laboral transferido².
- Comparte competencias para la gestión de los cuerpos nacionales afectados a las transferencias, excepto secretarios judiciales. Estas competencias se refieren básicamente a:
 - a) Pago de sus nóminas
 - b) Gestión de la ocupación temporal de plazas por interinos.
 - c) Comunicación de las necesidades de plazas para los concursos de traslado y para la oferta pública de empleo del Ministerio de Justicia.
 - d) Mejora de las condiciones de trabajo a través de la gestión de los Planes de Actuación -ver Apéndice 2-.

Corresponde a la Administración Central y, en su caso, al Consejo General del Poder Judicial

- Organización general de la Justicia en Navarra
- Procedimientos judiciales
- Gestión integral de personal referida a magistrados, jueces, fiscales y secretarios judiciales.
- Plazas, oferta pública, traslados y condiciones generales de trabajo de los cuerpos nacionales afectados por las transferencias a Navarra.

Este reparto competencial diseña, por tanto, un modelo organizativo en que la potestad de gestión de la Administración Foral queda muy limi-

² Recientemente, el Gobierno de Navarra ha recurrido la Oferta Pública del Estado para la Administración de Justicia al incluirse en ésta plazas laborales con destino en Navarra.

tada. Es decir, la Comunidad Foral se convierte en una administración que financia prácticamente la Justicia en su territorio pero, en contrapartida, no dispone del poder de decisión para implantar los instrumentos de gestión que permitan mejorar la calidad de ese servicio público. Igualmente conviene reseñar que sobre el secretario judicial o jefe de personal de las oficinas judiciales – la unidad administrativa básica en que se configura la Administración de Justicia- la Comunidad Foral no posee prácticamente ninguna competencia de gestión.

Todo ello acentuado con que determinadas decisiones con implicación económica –tales como necesidades materiales derivadas de la aplicación de nuevas leyes o incrementos salariales negociados por la Administración Central– repercuten directamente en los gastos del Gobierno de Navarra.

En relación con esta situación reseñamos que recientemente –mayo de 2001– en la Conferencia Sectorial de Justicia –integrada por la Administración Central y las Comunidades Autónomas– se ha acordado ampliar las competencias de éstas fundamentalmente en materia de “personal y organización”. Igualmente, en esta línea se orienta el recientemente firmado Pacto por la Justicia.

Por último, reseñamos que en la liquidación provisional del Convenio Estado-Comunidad Foral de Navarra para el ejercicio 2000, se ha detruido de las aportaciones que la Comunidad Foral realiza para financiar las cargas generales del Estado una cantidad en torno a los 1.800 millones por las competencias en materia de Administración de Justicia.

IV.2. Finalidad del programa

El programa objeto de revisión “Administración de Justicia” es el soporte presupuestario de las actividades de la Justicia con el objetivo programático de “mejorar para el ciudadano de Navarra la prestación del servicio público de Justicia”, superando para ello las carencias materiales y funcionales que en la actualidad la misma presenta.

Para ello, el Gobierno de Navarra creó la Dirección General de Justicia adscrita al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior como unidad administrativa responsable del Programa presupuestario y encargada de aportar y gestionar la financiación precisa para un adecuado funcionamiento de los órganos y servicios judiciales.

IV.3. Presentación y estructura del programa

Partiendo de que el ejercicio de 2000 es el primero completo en que la gestión de la Justicia es competencia del Gobierno de Navarra y de la propia dificultad de presupuestar bajo la modalidad de “programa” una

actividad de esta naturaleza, la presentación y estructura del programa presupuestario es, en nuestra opinión, incompleta en cuanto que:

- Si bien los objetivos son representativos de la actividad a desarrollar, definen ésta de forma muy genérica y no están cuantificados ni relacionados con los créditos presupuestarios.
- No se acompaña de indicadores cuantificados que se relacionen expresamente con los objetivos.
- No se realiza un seguimiento específico de la ejecución y cumplimiento de los objetivos, si bien dentro del documento "Evaluación de los objetivos de la Dirección General de Justicia (2000-2003)" se efectúa un seguimiento cualitativo sobre el grado de cumplimiento de los mismos para el año 2000.

Recomendaciones:

- *Como viene insistiendo esta Cámara, el Gobierno de Navarra debe analizar la utilidad -tanto para el gestor como para el Parlamento- de la actual estructura y práctica presupuestaria por programas, al objeto de verificar si la misma cumple con los requisitos exigidos para una adecuada programación económica. La introducción del nuevo modelo de gestión presupuestaria que el Gobierno de Navarra tiene previsto implantar en 2001 puede ser el vehículo adecuado para proceder a esta reflexión.*
- *Realizar un esfuerzo complementario por parte de la Dirección General de Justicia al objeto de dotar al programa de las herramientas precisas para cuantificar sus objetivos, contrastar y verificar el grado de cumplimiento de los mismos y analizar las desviaciones que puedan producirse en su ejecución*

IV.4. Ejecución presupuestaria del programa de 2000

La liquidación del presupuesto del programa para 2000 ofrece, por capítulos económicos, los siguientes importes (en millones de pesetas):

Gasto	Inicial	Consolidado	Reconocido	% Reconoc./Consolid.
Personal	1.460	1.520	1.381	91
B. corrientes y sv ^o s.	218	230	189	82
Transf. Corrientes	75	126	125	99
Inversiones	329	258	89	35
Total	2.082	2.134	1.784	84

Ingresos	Inicial	Consolidado	Reconocido	% Reconoc./Consolid.
Otros ingresos	1	1	0,088	9
Total	1	1	0,088	9

En cuanto a los gastos, destacamos:

- Si bien el grado de ejecución global es del 84 por ciento, el capítulo de inversiones presenta un escaso grado de ejecución –34 por ciento- derivado fundamentalmente de la no ejecución de diversas obras en los edificios judiciales y en el nuevo centro penitenciario.

- De cada 100 pesetas reconocidas, el gasto se desglosa de la siguiente manera:

Personal	77
Bienes corrientes y servicios	11
Transferencias	7
Inversiones	5

- Los bloques de gasto más significativos en el presupuesto de 2000, sin considerar personal, han sido los siguientes (en millones de pesetas):

Partidas de gasto	Importe
Subv. Colegio abogados y procuradores (asistencia jurídica gratuita)	94
Comunicaciones	51
Subvenciones Juzgados de Paz	31
Mobiliario y equipamiento	22
Material de oficina e informática	21
Equipos procesos de información	21
Energía eléctrica, agua y gas	17

Como **conclusión** del trabajo de revisión financiera, la liquidación presupuestaria de 2000 refleja razonablemente la actividad realizada, si bien se han detectado gastos de personal –horas extras y guardias- por 20 millones que se imputan a otros programas y al programa se le imputa un gasto en torno a 22 millones de pesetas procedente de la franqueadora de correos de todo el Gobierno de Navarra.

Por otra parte, debe clarificarse y determinarse exactamente la naturaleza de los ingresos derivados de la actividad jurisdiccional que corresponde al Gobierno de Navarra, ya que los decretos que regulan las transferencias en materia de Justicia no indican expresamente que parte de los ingresos corresponde a cada Administración. Al cierre del ejercicio de 2000, los ingresos liquidados ascienden a 87.939 pesetas y proceden de reintegros.

Al respecto, conviene indicar que en el ejercicio 2001, la Dirección General de Justicia está elaborando un informe sobre las posibilidades legales y naturaleza de los ingresos potenciales a captar.

Recomendaciones:

- *La aplicación con el mayor rigor posible de los principios y criterios contables-presupuestarios aplicables a la gestión pública.*
- *Dentro del proceso negociador abierto entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, determinar la naturaleza de los ingresos derivados de la actividad jurisdiccional que corresponde a cada Administración.*
- *Una vez definidos los ingresos, diseñar el procedimiento que garantice una adecuada gestión de cobro de los mismos.*

IV.5. Legalidad

En general la ejecución del presupuesto del programa se realiza de acuerdo con el principio de legalidad.

No obstante, es preciso recomendar que se adopten medidas encaminadas a garantizar una correcta justificación de las subvenciones concedidas para financiar la asistencia jurídica gratuita.

En esta línea, en 2001 se ha puesto en funcionamiento un nuevo procedimiento que pretende garantizar un adecuado control sobre estas subvenciones.

IV.6. Organización y control interno

Del trabajo realizado destacamos los siguientes comentarios y recomendaciones:

IV.6.1. Personal

La gestión de la nómina, al igual que el resto de servicios centralizados del Gobierno de Navarra, es realizada por el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior excepto los conceptos variables de la misma que se introducen directamente desde la Dirección General de Justicia. La gestión contable-presupuestaria se efectúa desde el Departamento de Economía.

Reiteradamente esta Cámara ha manifestado las deficiencias que afectan al actual modelo de seguimiento y gestión contable-presupuestario de la nómina del Gobierno de Navarra, de tal manera que, para los servicios afectados, este aspecto ha devenido en un requisito puramente formal, no sirviendo como una herramienta de planificación y gestión.

Además del aspecto anterior, recomendamos:

- *Presupuestar adecuadamente los distintos conceptos de gastos de personal, al objeto de que el presupuesto del programa responda lo más fielmente posible a las necesidades de gestión.*
- *Completar los expedientes de personal, con el fin de que los mismos contengan todos los documentos administrativos precisos para una adecuada gestión de la nómina.*
- *Aplicar de forma periódica revisiones y conciliaciones de importes devengados, fundamentalmente para los conceptos variables de la nómina.*
- *Confecionar una lista propia para facilitar la contratación temporal, aspecto ya iniciado en el ejercicio 2001.*

El Plan de Actuación –ver apéndice 2– es la herramienta de que dispone la Administración Foral para mejorar la calidad del servicio público de Justicia y su percepción por el ciudadano y como contrapartida implica un suplemento del complemento de destino para los funcionarios afectados por el proceso de transferencias ligado, previa evaluación correspondiente, al cumplimiento de determinados requisitos. El coste que este plan ha supuesto para el ejercicio de 2000 puede estimarse en torno a los 120 millones. Durante este ejercicio no se ha efectuado una evaluación del grado de cumplimiento de objetivos.

Recomendamos que se elaboren los informes trimestrales –previstos en el texto del propio Plan de Actuación– sobre el grado de cumplimiento de los compromisos contraídos por los funcionarios afectados.

IV.6.2. Otras áreas

- *Estudiar la conveniencia de utilizar procedimientos abiertos de selección anual o plurianual de adjudicatarios para aquellas adquisiciones y suministros ordinarios que actualmente se adquieren reiteradamente por la vía o consideración de gasto menor.*
- *Mejorar el procedimiento que garantice un adecuado control y seguimiento sobre los gastos que se originan en los órganos y servicios judiciales.*
- *Revisar periódicamente los gastos de comunicaciones, especialmente de teléfono. Para ello, es imprescindible que el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones ofrezca la información precisa.*
- *La Dirección General de Justicia debe incluir las indemnizaciones satisfechas al personal idóneo en la declaración anual de rendimientos del IRPF.*

- *Actualizar la normativa que regula la indemnización a satisfacer a los **testigos**, ya que la vigente data del año 1900.*

IV.7. Eficacia, eficiencia y economía

Los comentarios relativos a objetivos e indicadores –ver conclusión 3ª– no permiten manifestarnos acerca del grado global de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en la ejecución del programa.

Por otra parte, la muy relativa cercanía en la asunción de competencias, la propia configuración organizativa y de responsabilidades de gestión que se define con este proceso de transferencias y la propia naturaleza del servicio público de Justicia, dificulta aún más la introducción de objetivos e indicadores que permitan medir la actividad realizada por los distintos estamentos que intervienen en el servicio de la Justicia y el grado de eficacia y economía alcanzado.

No obstante, se ha realizado un seguimiento sobre el grado de cumplimiento de los objetivos contemplados en el documento "Objetivos de la Dirección General de Justicia (2000-2003)", cuyo detalle se recoge en el apéndice 1. De este seguimiento destacamos los siguientes aspectos:

- **Normativos.** Se ha dictado normativa propia para la financiación de la Asistencia Jurídica Gratuita y para la financiación de los Juzgados de Paz. Igualmente se ha creado el Instituto Navarro de Medicina Legal.
- **Inmobiliarios.** Como aspectos más destacables citamos el inicio de la solución a los problemas estructurales de los edificios de los Juzgados de Aoiz y de Estella y las obras de acondicionamiento de la planta baja del Palacio de Justicia y de los sistemas de seguridad del mismo. Como temas pendientes, citamos la urbanización de la plaza del propio Palacio de Justicia y la construcción de un nuevo centro penitenciario.
- **Organizativos.** Reseñamos especialmente la puesta en funcionamiento del Juzgado de Instrucción nº 4 de Pamplona, el Plan de Actuación para los funcionarios afectados por las transferencias, sustitución de material ofimático obsoleto, identificación de los contratos de mantenimiento transferidos, necesidades derivadas de la aplicación de nuevas leyes, estudio de reorganización general y obras de reforma en el nuevo Palacio de Justicia, necesidades de equipos y programas informáticos, normalización y centralización del material de oficina, integración en la red telefónica del Gobierno de Navarra.

Como asuntos pendientes más importantes, destacamos la integración efectiva entre dos formas o culturas administrativas distintas, que por su propia complejidad exigirá importantes dosis de esfuerzos complementarios por ambas partes.

En conclusión, y a modo de **resumen final**, esta Cámara manifiesta:

- El proceso de las transferencias en materia de Justicia establece un reparto de competencias en el que la Administración de la Comunidad Foral asume la financiación de los gastos de funcionamiento y de inversión pero con una capacidad limitada de gestión en materias de personal y de organización general del servicio público. Este reparto exige, igualmente, un proceso continuo de negociación entre ambas Administraciones.
- Para el ejercicio de esas competencias, se crea la Dirección General de Justicia adscrita al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra. Esta unidad es la responsable del programa "Administración de Justicia" que se contempla por primera vez en los Presupuestos Generales del Gobierno de Navarra para el ejercicio 2000.
- La presentación formal del presupuesto manifiesta insuficiencias en aspectos tales como objetivos, indicadores cuantificados y seguimiento de los mismos, lo que junto a la limitada capacidad de gestión, no permite verificar adecuadamente el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en la gestión. Por otra parte, no se ha realizado una evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan de Actuación de los funcionarios afectados a los traspasos de competencias para el ejercicio 2000.
- De la revisión financiera efectuada se concluye que, en general, el presupuesto del programa refleja la actividad desarrollada en el ejercicio, si bien se han observado ciertos problemas en la imputación presupuestaria de determinadas partidas de gasto.
- Igualmente deben clarificarse y determinarse los ingresos derivados de la actividad jurisdiccional que corresponde a cada Administración.
- La propia naturaleza del servicio público de la Justicia, junto con la necesidad de integrar dos culturas administrativas diferentes, va a exigir, además de esfuerzos complementarios por ambas partes, el transcurso de un plazo temporal mínimo hasta que pueda alcanzarse una asimilación efectiva.

Informe que se emite a propuesta del auditor D. Ignacio Cabeza del Salvador, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 21 de septiembre de 2001
El Presidente,

Luis Muñoz Garde

Apéndices

APÉNDICE 1. Resumen del documento "Evaluación de la Dirección General de Justicia. Objetivos 2000"

Este documento se estructura básicamente en tres grandes apartados:

1. Objetivos generales
2. Proyectos y actuaciones
3. Autoevaluación.

En este apéndice nos centramos esencialmente en resumir los dos primeros apartados al objeto de mejorar la comprensión sobre las conclusiones efectuados en el estudio operativo.

1. Objetivos generales

Para el ejercicio 2000, la Dirección General de Justicia (en adelante, DGJ) establece los siguientes objetivos:

- a. Conocimiento real de la situación de la Administración de Justicia en Navarra.
- b. Mitigación y en su caso eliminación de posibles equívocos sobre el campo de actuación del Gobierno de Navarra, respecto a los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia y su organización.
- c. Planificación y ordenación de las necesidades de inversión.
- d. Búsqueda de la mejora organizativa,
- e. Atención a las sedes judiciales externas a Pamplona.
- f. Atención a los profesionales que atienden la asistencia sanitaria gratuita.
- g. Promulgación, en la medida de lo posible, de normativa propia.

2. Proyectos y actuaciones

Los anteriores objetivos se pretenden desarrollar a través de las siguientes tres líneas de actuación

2.1. Temas Normativos

- Creación y regulación foral del Instituto Navarro de Medicina Legal.
- Regulación foral de la asistencia jurídica gratuita.
- Regulación foral de las subvenciones para Juzgados de Paz.
- Estudio de un sistema para la constitución de nuevas relaciones de personal para la provisión interina de plazas de oficiales, auxiliares y agentes judiciales, conforme a criterios de igualdad, mérito y capacidad.

2.2. Temas Inmobiliarios:

- Eliminación de barreras arquitectónicas e insalubridad en la DGJ. Igualmente, eliminación de barreras arquitectónicas en el edificio judicial de Estella.
- Gestión de un solar para un nuevo edificio judicial en Aoiz y su posterior contratación y ejecución del proyecto correspondiente.
- Contratación y ejecución de proyecto y obras en un nuevo local para servicios accesorios de Justicia.
- Obras en el Palacio de Justicia de Navarra: planta baja, seguridad en accesos y urbanización.
- Nuevo Centro Penitenciario: estudio de terrenos y firma de un convenio de cooperación con el Ministerio del Interior para su financiación y gestión.

2.3. Temas organizativos:

- Estudio funcional y organizativo del Palacio de Justicia.
- Encauzamiento de los contratos de mantenimiento.
- Organización y, en su caso, contratación de traducciones orales y escritas.
- Nueva contratación de servicios externos para atención a jurados y organización del tema.
- Organización y contratación de servicios de limpieza de los edificios con personal propio y/o ajeno.
- Procedimiento de adquisiciones de mobiliario y material de oficina.
- Suministro centralizado de papelería impresa normalizada.
- Implantación de un sistema racional y centralizado de archivos judiciales y biblioteca.
- Implantación del Plan de Actuación para el año 2000 y articulación con el INAP de la formación continua del personal de Justicia.
- Firma de un Convenio con el Consejo del Poder Judicial para la formación de magistrados.
- Valoración, si se consiguen datos suficientes, de plantillas de personal y propuestas de re-conversión.
- Evaluación de necesidades y programación de actuaciones para la puesta en funcionamiento del Juzgado de Instrucción nº 4.
- Evaluación de necesidades y programación de actuaciones relacionadas con las nuevas leyes de Enjuiciamiento Civil y de Responsabilidad Penal de Menores.
- Análisis del sistema de recepción y reparto de correo.
- Integración en la red corporativa del Gobierno de Navarra de los teléfonos de los Órganos Judiciales.
- Provisión de teléfonos móviles a jueces, secretarios y médicos forenses para guardias.
- Inventario y sustitución progresiva de material ofimático obsoleto.
- Estudio del cableado y conectividad en todos los Órganos Judiciales.
- Análisis detallado del inventario e inicio de sustitución de hardware y software básico. Análisis de funcionalidad del programa LIBRA.

APÉNDICE 2.

Plan de Actuación de los funcionarios de Justicia para el año 2000-2003

El personal de los cuerpos nacionales afectos a los traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la normativa vigente –fundamentalmente Real Decreto 1616/1989, de 29 de diciembre, y Real Decreto 668/1999, de 23 de abril-, podrá percibir hasta un máximo de 16 puntos en su complemento de destino –cada punto representa 3.482 pts/mes- por el cumplimiento de los objetivos previstos en los Planes de Actuación.

La **implantación** de estos planes estará sometida a las siguientes condiciones:

- Su finalidad será lograr la modernización y mejora de la prestación del servicio de Justicia, como servicio público, es decir, una mejora perceptible por el ciudadano.
- Serán aprobados por la Administración de la Comunidad Foral y su finalidad debe ser lograr la modernización y mejora de la prestación del servicio público de la Justicia.
- Son potestativos, de carácter anual y su implantación debe hacerse previa negociación con las centrales sindical y oído el Consejo General del Poder Judicial.
- Deben fijarse los órganos concretos afectados, los funcionarios implicados, los objetivos a alcanzar y las cuantías económicas individualizadas a percibir.
- La evaluación del cumplimiento de objetivos será mensual, trimestral o semestral.
- Para el cumplimiento de los objetivos fijados, podrá establecerse un complemento mensual, cuya percepción podrá suspenderse en caso de incumplimiento.
- Corresponde al Gobierno de Navarra, además:
 - El Plan de Actuación se establecerá sólo para el personal afectado por las transferencias, es decir, los cuerpos nacionales.
 - Señalamiento de objetivos y cuantías económicas a percibir.
 - Evaluación de su cumplimiento.

En enero de 2000, se firma el Plan de Actuación para el periodo de 2000 a 2003.

Por Decreto Foral 156/2000, de 17 de abril, se establece el Plan de Actuación concreto para el año 2000. En él se indica:

- Extensión: Oficiales, Auxiliares y Agentes Judiciales destinados en los órganos dependientes del Tribunal Superior de Justicia y Ministerio Fiscal de Navarra.
- Suplemento de retribuciones: Se suplementará en el 2000 el complemento de destino de acuerdo con la siguiente cuantía en puntos³:
 - Oficiales, 6 puntos
 - Auxiliares, 6 puntos
 - Agentes, 6 puntos

Para los ejercicios de 2001 a 2003, ese suplemento será de 7,5 puntos anuales.

- Imputación: Los anteriores puntos se imputarán de acuerdo con:
 - A. Jornada Laboral : 30 por ciento. Al objeto tanto de mejorar la atención al ciudadano como de coordinar más eficazmente la relación entre servicios, se considera conveniente una ampliación del horario de trabajo. Esta ampliación supone una asistencia al puesto de trabajo de 6 horas, entre las 8 y las 15 horas.
Igualmente, se establecerá un sistema de control sobre acceso, jornada y circulación en los edificios judiciales para los funcionarios.
 - B. Supresión del absentismo: 30 por ciento. Al objeto de reducir el absentismo laboral que no responda a causas justificadas acreditadas, se establece un procedimiento para

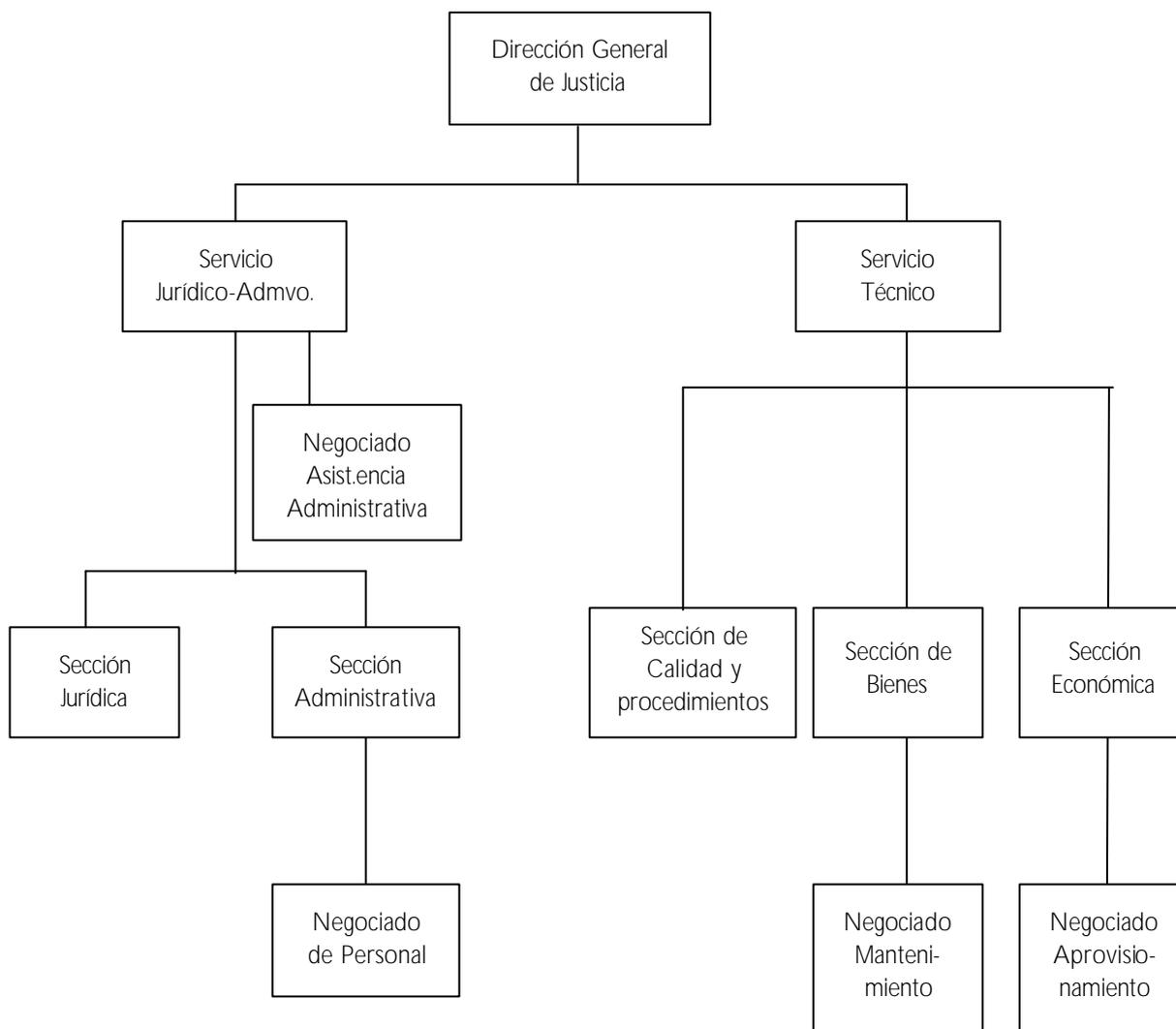
³ Valor económico de 1 punto: 3.842 ptas/mes.

presentar las bajas médicas que en definitiva, es el que se utiliza en el resto de la Administración Foral.

- C. Apoyo mutuo, implicación en la informatización y formación: 40 por ciento. Se pretende por un lado, mejorar la coordinación de los recursos humanos entre las distintas oficinas judiciales y por otro, fomentar la implantación de nuevos sistemas informáticos así como la formación continua.
- Evaluación. La evaluación del cumplimiento se realizará trimestralmente, de forma que las personas que no hayan participado en uno de los apartados anteriores no recibirán la parte correspondiente a dicho apartado durante el trimestre siguiente. El incumplimiento de dos apartados y, por supuesto, de los tres implicará la eliminación de la totalidad del suplemento en el trimestre siguiente.
 - Se sustituye la "acción social" –ayuda para estudios, vacaciones, ...- que venían percibiendo los funcionarios de Justicia por los siguientes conceptos: integración en la Póliza de Seguros Generales de Muerte e Invalidez y Accidentes de la Administración de la Comunidad Foral y por una ayuda por hijos y cónyuge sin trabajo remunerado en las mismas condiciones que se concede la ayuda familiar en el Gobierno de Navarra.

Anexos

Anexo 1. Organigrama de la Dirección General de Justicia del Gobierno de Navarra



PERSONAL

Niveles	Funcionarios	Temporales
A	9	2
B	5	1
C	6 ⁽¹⁾	0
D	7	4
E	26	7
Totales	53	14

⁽¹⁾ Uno en excedencia

