

Núria Josa Arbonés

Interventora general de la Diputació de Girona

Ernest Ruiz García

Viceinterventor general de la Diputació de Girona

# El tránsito hacia la Administración electrónica desde la perspectiva de la fiscalización. La experiencia de la Diputació de Girona

RESUMEN/ABSTRACT:

Ante el reto para transformar los procesos administrativos preexistentes en procedimientos electrónicos, el objetivo de la Diputació de Girona se centro en convertir esta situación en una oportunidad para dar un gran salto adelante, no solo en materia de administración electrónica, dejando a un lado el papel, sino para tramitar de forma más eficiente los expedientes administrativos.

Desde su puesta en marcha a finales de junio de 2016, a través del sistema de gestión electrónica de expedientes se ha conseguido tramitar todos los expedientes administrativos, así como todos los informes de fiscalización y la documentación contable relacionada, de forma totalmente digital, reduciendo el papel a cero.

La implantación del sistema de gestión electrónica de expedientes integrado con el módulo de fiscalización va a permitir mejoras relevantes en la gestión del control interno. Aumentará de forma considerable la seguridad de control ya que garantiza la validez de los documentos incorporados, así como la integridad de los expedientes tramitados. Igualmente, en el ámbito del control permanente permitirá contar con una fuente de datos completa y fiable, así como una menor dependencia de las áreas gestoras en la aportación de los expedientes seleccionados en el muestreo, y lógicamente una reducción de plazos, ya que serán accesibles electrónicamente por el equipo de control.

Faced with the challenge of transforming pre-existing administrative processes into electronic ones, the Diputació de Girona was to take advantage of this situation to make a step forward, not only in e-government, but also to processing of administrative files more efficiently.

Since its start-up at the end of June 2016, the electronic management system has managed to process all the administrative files, as well as all the audit reports and related accounting documentation, in a totally digital manner, reducing the paper to zero.

The implementation of the electronic management system integrated with the audit module will lead to relevant improvements of internal control management. Undoubtedly, it will significantly increase security, since it guarantees the validity of the documents incorporated, as well as the integrity of the files processed. At the same time, in the area of permanent control, a complete and reliable source of data will be available, as well as a less dependence on the management of the selected files in the sampling, and of course a reduction in deadlines, since they will be accessible electronically by the control team.

ENTIDADES LOCALES, CONTROL INTERNO, FISCALIZACIÓN PREVIA, ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

LOCAL GOVERNMENTS, INTERNAL CONTROL, PUBLIC AUDITING, E-GOVERNMENT

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

## 1.- INTRODUCCIÓN

En 2015 y a pesar de contar con diferentes referencias normativas, entre ellas la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, hoy derogada, que nos empujaban inexorablemente hacia la administración electrónica, existían pocas experiencias globales para saber exactamente cómo hacer ese tránsito.

La gestión de los expedientes y la información contable había variado muy poco en las últimas décadas. Los expedientes se gestionaban en papel y aunque los sistemas contables estaban informatizados, toda la firma de los documentos contables, relaciones de operaciones, conformidad de facturas, se realizaba manualmente. Por delante teníamos un enorme reto para transformar los procesos administrativos preexistentes en procedimientos electrónicos, aprovechando para revisar los mismos.

A nivel organizativo, en la Diputació de Girona trabajan unas 300 personas en el ámbito de la gestión administrativa. Cuenta además de 11 entidades dependientes, de las cuales 6 son organismos autónomos o consorcios de naturaleza administrativa y 5 restantes entidades con presupuesto estimativo.

Muchas piezas para encajar y que se debían componer con cierta urgencia. Los proyectos de las Leyes 39 y 40/2015 amenazaban desde el Congreso con un nuevo escenario orientado a la transformación digital de la administración. Un reto que no sólo abarca el ámbito tecnológico, sino, y mucho más relevante, los relativos a organización interna, formación y al cambio cultural que requiere la administración electrónica.

Desde el punto de vista de intervención, se valoró convertir esta situación en una oportunidad para dar un gran salto adelante, no sólo en materia de administración electrónica, pasando por ejemplo, a una contabilidad gestionada completamente con firma electrónica, sino para normalizar procedimientos administrativos, disponer de expedientes completos e inalterables, y muy especialmente, desde nuestro particular enfoque, para poder gestionar de una forma más eficaz los trabajos de fiscalización previa.

## 2.- OBJETIVOS DEL PROYECTO

Con estos antecedentes, la Diputació de Girona, se planteó el proyecto, mediante la correspondiente licitación pública, incidiendo en tres frentes:

- Pasar a una administración sin papeles implantando la gestión electrónica de los expedientes y la firma digital.
- Integrar las diferentes aplicaciones existentes en materia de contabilidad, factura electrónica,

ca, gestión de subvenciones, patrimonio, y registro de entrada y salida, las cuales contaban con un alto grado de satisfacción de los usuarios, bajo el paraguas de un sistema de gestión electrónica de expedientes (SGDE).

- Implantar un módulo específico para la fiscalización previa de expedientes, adaptado a las nuevas tecnologías y flexible para su desarrollo futuro.

## 3.- PUESTA EN MARCHA

Con estos objetivos se planteó la licitación del SGDE en Mayo de 2015 que culminó en el mes de octubre del mismo ejercicio con la adjudicación del contrato a la solución tecnológica FirmaDOC-BPM presentada por la empresa Aytos.

Para pilotar la puesta en marcha del proyecto se creó un comité de dirección "ad-hoc" con profesionales de los departamentos de organización y recursos humanos, secretaría, archivo, intervención y responsables de la empresa adjudicataria con la finalidad de coordinar el proyecto y realizar el seguimiento y control de los trabajos adjudicados. La dirección recayó en el responsable corporativo de sistemas y tecnologías de comunicación.

Igualmente, se creó un comité de coordinación, más amplio y con participación de diferentes áreas y servicios de la Diputación con la finalidad de dar una mayor visibilidad al proyecto y presentar periódicamente su situación y las previsiones de implementación.

El proyecto se presentó internamente en febrero de 2016 y se puso en marcha en junio del mismo ejercicio. Previamente se revisó el diseño del sistema, se realizaron los ajustes y las pruebas correspondientes y se formó al personal.

## 4.- ALCANCE DEL PROYECTO

El proyecto se encuentra dividido en tres grandes apartados: El sistema de gestión electrónica de expedientes (SGDE), la integración de aplicaciones y el módulo de fiscalización previa y contabilización.

### a) El sistema de gestión electrónica de expedientes

El SGDE se plantea como un sistema integrado de gestión y seguimiento de expedientes que permita la tramitación electrónica, sin papeles y con firma digital.

Funcionalmente, se realizó una revisión del proceso de trabajo y se decidió diseñar únicamente un circuito genérico para facilitar su implantación y puesta en marcha, dejando para una fase posterior la definición de circuitos BPM específicos para cada procedimiento, utilizando al propio SGDE como herramienta para poder analizar los procesos, detectar cuellos de botella o

procesos ineficaces al tener, a partir de su implantación, todos los expedientes monitorizados.

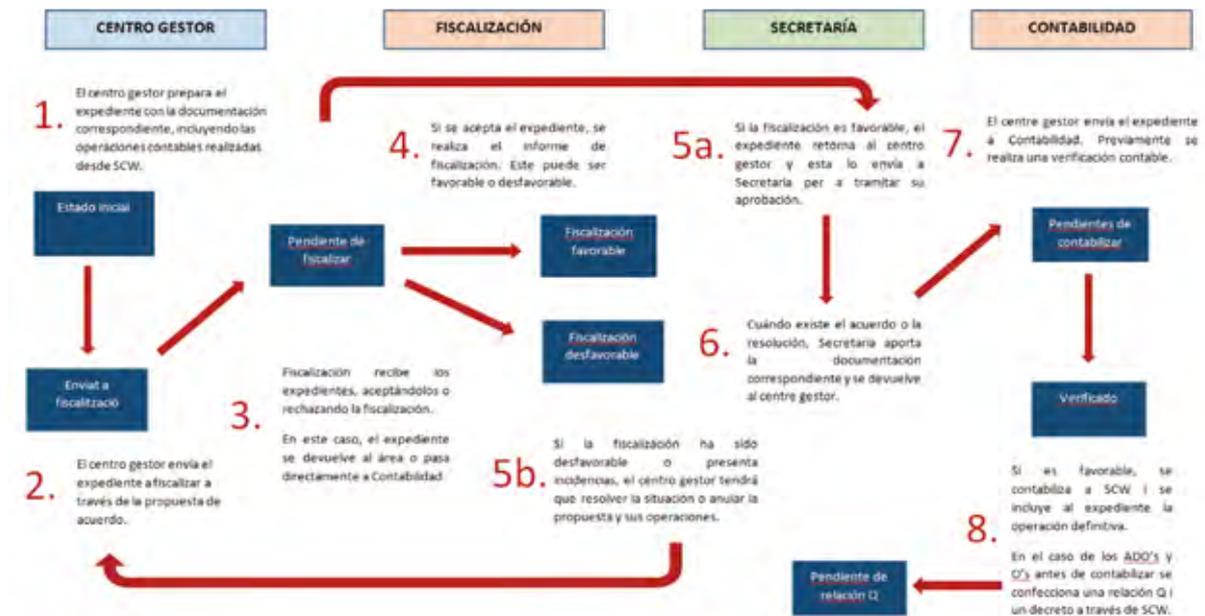
El circuito genérico básicamente permite:

- La creación del expediente y la entrada de datos.
- La incorporación de los documentos necesarios para su tramitación, con sus correspondientes metadatos y firma electrónica.
- La transferencia de expedientes entre departamentos i/o usuarios.
- La remisión del expediente a fiscalización del expediente y la gestión de la misma.

- La gestión de las propuestas de acuerdo.
- La consulta de expedientes.
- El cierre del expediente, con índice electrónico, y su traspaso al archivo de la Diputación.

Aunque el circuito deja en manos del usuario la elección del camino final, la tramitación del expediente incorpora herramientas de gestión de *workflow* que asigna tareas a los diferentes perfiles y permite que los expedientes se muevan de forma semi-automatizada. Esquemáticamente el circuito de tramitación es el señalado en la figura 1.

Figura 1. Circuito general de un expediente



Como se puede ver, el circuito arranca con la creación del expediente por el área gestora que aportará la documentación correspondiente en función de su naturaleza.

Completado el expediente y antes de dictar el correspondiente acto administrativo, el área gestora tiene tres alternativas:

- No tiene impacto económico ni está sujeto a fiscalización: El expediente avanza en su trámite y pasa directamente al órgano competente a través de secretaría.
- Tiene impacto económico, pero no está sujeto a fiscalización (por ejemplo, los contratos menores): el expediente pasa a contabilidad y únicamente se verifica.
- Está sujeto a fiscalización: el expediente se envía a fiscalizar

Para que este expediente se pueda enviar a fiscalización el sistema va a requerir que como mínimo este incluya: una

propuesta de acuerdo firmada por el diputado responsable del área gestora, un informe técnico firmado por el jefe de servicio y, si comporta gastos, un documento contable en fase previa firmado también por el jefe de servicio.

En el caso de recepción del expediente electrónico en la bandeja de fiscalización, se realizarán los trabajos que más adelante se indican, mediante plantillas e informes que se ofrecen a los usuarios de fiscalización de manera automatizada en función de la naturaleza del expediente. Cuando el expediente se encuentra en el proceso de fiscalización queda bloqueado temporalmente y no se puede ni modificar, ni añadir nuevos documentos al mismo.

Finalmente, el expediente avanza en su trámite y pasa directamente al órgano competente a través de secretaría en el caso de informe favorable o vuelve al centro gestor en el resto de los casos.

#### b) Integración de aplicaciones

Como se ha dicho antes, el sistema permite la inte-

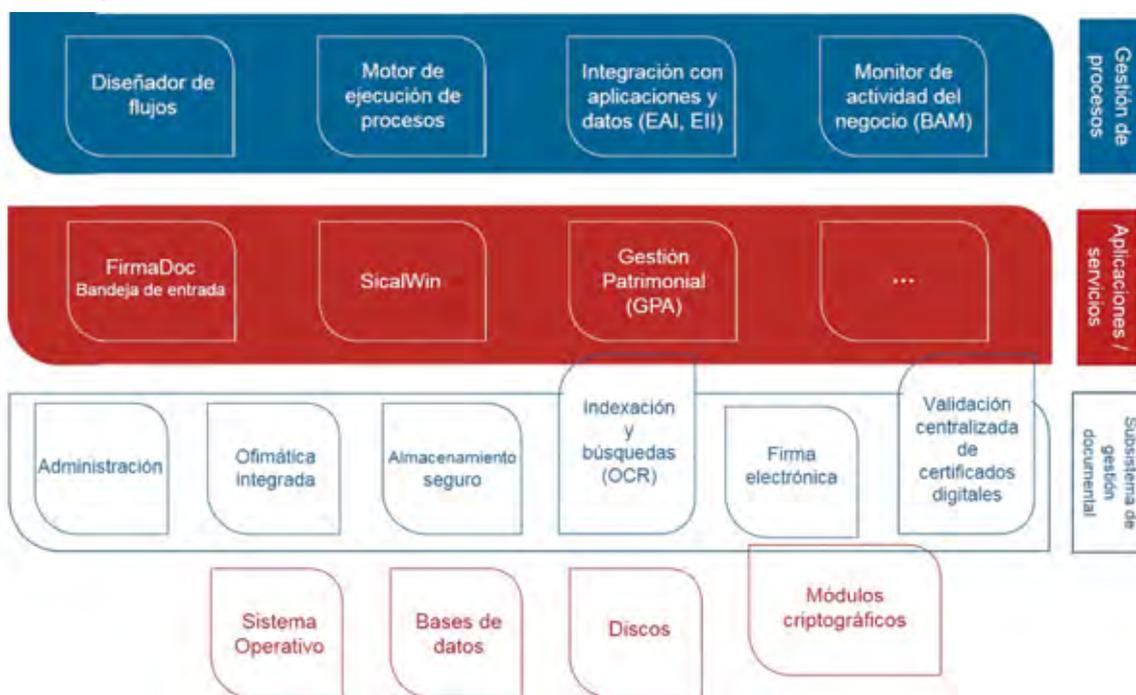
gración a nivel de datos y de documentos y cubre todos los aspectos funcionales comunes en el ciclo de vida de un expediente electrónico que se podían estar gestionando desde diferentes aplicaciones.

Concretamente, se demandó que tanto las aplicaciones preexistentes, como la nuevas a implantar estuvieran integradas en el gestor documental y que toda

esta integración se produjese de manera automática, sin ninguna acción adicional por parte del usuario para llevar a cabo esta sincronización, excepto en los casos que hubiera que aportar información adicional.

La solución contratada (Firmadoc BPM) engloba una arquitectura funcional de 4 capas como se recoge en el siguiente gráfico:

Figura 2. Integración de aplicaciones



Así, por ejemplo, en la integración con contabilidad, la generación de un documento contable, que se realiza de forma descentralizada por áreas gestoras, será visible desde el expediente correspondiente tanto a nivel de documento, como de firmas y, a su vez, desde el programa de contabilidad se tiene acceso al expediente e igualmente al documento contable. Como requisito previo, para la incorporación de cualquier documento, operación contable, etc. se requiere que esta quede vinculada a un expediente electrónico.

Como circuito BPM específico se implantó el procedimiento de registro, conformidad y contabilización electrónica de las facturas que ha permitido mejorar los procesos de trabajo y reducir los plazos de tramitación.

**c) El módulo de fiscalización previa y contabilización**

El módulo de fiscalización, que está integrado con el gestor de expedientes, dispone de la información necesaria para guiar la tramitación interna y mediante formulario ayuda a los usuarios a la edición de documentos. La gestión de la fiscalización previa, que se ejerce

en su modalidad de fiscalización limitada, se basa en las siguientes premisas:

- La fiscalización previa se realiza sobre expedientes, no sobre operaciones contables. A diferencia de otros sistemas, en este todas las operaciones contables que contiene el expediente se gestionan en lote, sin que se pueda hacer un tratamiento individual de las mismas.
- Al pasar a formar parte de un expediente, las operaciones contables dejan de tener un estado propio, ya que su situación la informa el estado del expediente y sus cambios se realizan de forma automática utilizando los hitos del proceso.
- La contabilización se realiza una vez se ha tramitado el expediente en este módulo y requerirá su fiscalización o verificación previa.

La finalidad de este módulo es centralizar todos los expedientes sujetos a fiscalización, disponiendo de una base de datos imprescindible para la toma de decisiones, gestionar los trámites de fiscalización, emitiendo el correspondiente informe, y, muy importante, controlar los plazos

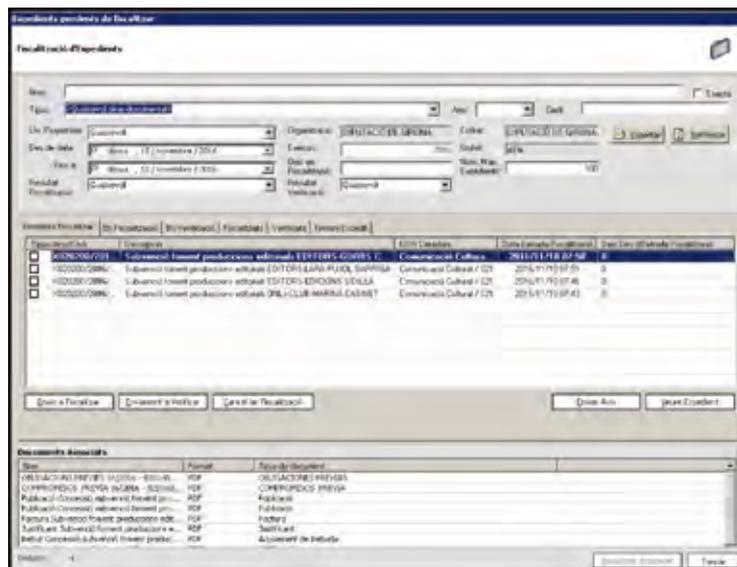
de fiscalización. Como es conocido, la fiscalización previa, por breve que sea, paraliza la gestión, lo que conlleva críticas de las áreas gestoras. Por lo tanto, la gestión y control de los plazos se convierte en un tema muy relevante.

A continuación se describe de forma más extensa el funcionamiento de la gestión de la fiscalización previa limitada a través de este módulo.

### 5.- LA GESTIÓN DE LA FISCALIZACIÓN PREVIA LIMITADA

La gestión de la fiscalización previa limitada se realiza a través de la bandeja de fiscalización. Esta bandeja contempla las siguientes pestañas:

Figura 3. Bandeja entrada de fiscalización



#### En fiscalización

Una vez aceptada su fiscalización el expediente llega a la pestaña “En fiscalización”. Desde este apartado se realizan los trabajos de fiscalización y se gestiona el informe de fiscalización.

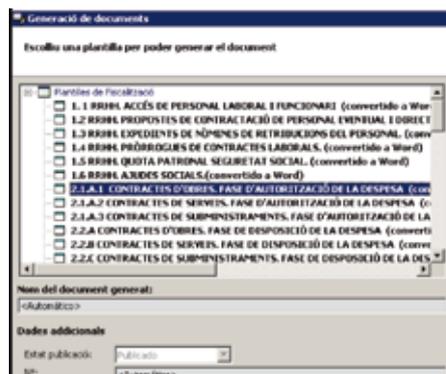
El procedimiento de fiscalización previa limitada tiene determinados los extremos a revisar. En función de

#### Pendientes de fiscalizar

La gestión de la fiscalización se inicia con la entrada del expediente en la bandeja “Pendiente de fiscalizar” (figura 3). El expediente con todos sus documentos y procesos está siempre a la vista del equipo de control, así como el cómputo de días que han transcurrido desde la entrada a fiscalización. Desde esta pestaña se realiza una primera valoración del expediente y se debe decidir sobre aceptar su fiscalización o bien, caso de un expediente no sujeto, cancelar la fiscalización, con lo que el expediente vuelve al centro gestor.

la naturaleza del expediente y de los criterios de fiscalización previa limitada establecidos en la Instrucción de control interno (ICI) aprobada por el pleno de la Diputación de Girona, se han diseñado 53 fichas de revisión, de las cuales 6 corresponden al área de personal, 24 a contratación, 10 a subvenciones y transferencias y 13 a otros expedientes (figura 4).

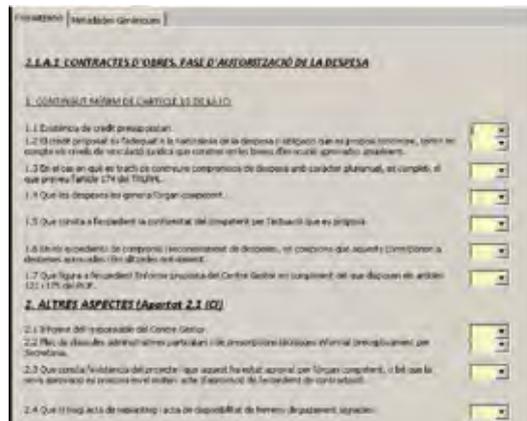
Figura 4. Fichas de fiscalización



La ficha escogida, ver modelo en figura 5, contiene todos los ítems a revisar según la Instrucción de control interno aprobada y permite al usuario rellenar los datos en función del resultado del trabajo (figura 5). En el caso que se apruebe el Real decreto por el que se regula

el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local, actualmente en proyecto, estos extremos se ajustaran a los previstos para el ejercicio de la función interventora en régimen de Requisitos básicos y que dicho proyecto establece con carácter mínimo.

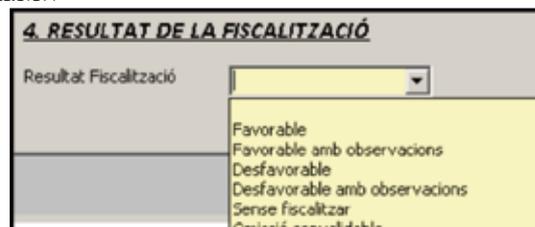
Figura 5. Ítems de revisión



En función de este resultado (figura 6), el usuario escogerá el informe de fiscalización previa limitada que corresponda de entre las plantillas que le proporciona el módulo. El sistema abrirá el Word/open office

con la plantilla que hemos seleccionado y ya podremos comenzar a trabajar sobre la misma. El documento es totalmente editable y al finalizar el trabajo únicamente hemos de guardar el mismo.

Figura 6. Resultados de la fiscalización



Los informes prediseñados y sus consecuencias en el procedimiento son los indicados en la figura 7.

Figura 7. Informes de fiscalización prediseñados

**Sin fiscalizar**

Cuando se comprueba que el expediente está incompleto o se constata la existencia de errores materiales o de hecho, se devuelve al área gestora. El informe tiene efectos suspensivos y el procedimiento se para hasta que el área gestora corrija las deficiencias detectadas y lo remita de nuevo a la Intervención.

**Favorable**

Cuando el expediente objeto de fiscalización se ajusta a los extremos indicados en la ICI. El expediente continua su tramitación automáticamente.

**Favorable con observaciones**

Se fiscaliza de conformidad de acuerdo con los extremos indicados en la ICI, pero se formulan las observaciones que se consideren oportunas. No suspende el procedimiento, pero llega una aviso a la área gestora que, si lo cree conveniente, puede estudiar las observaciones realizadas y modificar el expediente, remitiéndolo de nuevo al proceso de fiscalización.

**Desfavorable**

La disconformidad dará lugar a la formulación de reparos. El informe tiene efectos suspensivos y el procedimiento se para hasta que el área gestora corrija las deficiencias detectadas o bien resuelva motivadamente la discrepancia. En cualquier de los dos casos, el expediente se tiene que volver a remitir a la Intervención.

**Omisión de fiscalización**

Cuando la función interventora fuera preceptiva y esta se hubiera omitido. El informe tiene efectos suspensivos y se para hasta que el área gestora corrija la omisión detectada remitiendo de nuevo el expediente a Intervención.

Una vez generado el correspondiente informe, éste pasa a revisión del jefe de servicio de control interno y, siempre que sea correcto, avanza a la bandeja de firma de la interventora general. Cuando el informe está firmado se incorpora directamente al expediente y permite avanzar en su tramitación. En el caso de requerir contabilización, primero se envía a contabilidad para su verificación y anotación contable.

Caso de necesitar la emisión de cualquier otro informe que no estuviera pre-diseñado, el sistema permite incorporar el documento externo que se considere oportuno con id.

#### **Verificación contable**

En esta pestaña llegarán tanto los expedientes que desde fiscalización se puedan enviar directamente a contabilizar, como los expedientes que envíe el centro gestor una vez firmada la resolución administrativa correspondiente solicitando su contabilización.

La verificación contable es un aspecto muy específico de las entidades que, como la Diputación de Girona, tienen la contabilización descentralizada en las áreas gestoras que realizan lo que llamamos operaciones previas. Este proceso permite, previamente a su contabilización definitiva, que el usuario de contabilidad haga la verificación contable, que básicamente consiste comprobar que los datos del documento contable (importe, aplicación,...) coincidan con las del acuerdo respectivo.

Esta podrá ser positiva o negativa, y, en este último caso el centro gestor deberá corregir el documento contable, por lo que el sistema emitirá el correspondiente aviso. Una vez verificado positivamente, cambiará su estado y permitirá su contabilización.

#### **Estadísticas y control de plazos**

En cada una de las pestañas está siempre visible el cómputo de plazos para que los equipos de fiscalización y contabilización puedan gestionar los expedientes de acuerdo con su antigüedad.

Igualmente, con la finalidad exclusivamente de consulta se dispone de unas pestañas de expedientes fiscalizados y verificados, con sus plazos, resultados y usuarios, que servirá para disponer de un banco de datos para su análisis y toma de decisiones. Esta información se puede exportar a Excel para realizar la explotación de la actividad realizada.

## **6. CONCLUSIONES**

Desde su puesta en marcha a finales de junio de 2016 a través del sistema de gestión electrónica de expedientes se ha conseguido tramitar todos los expedientes administrativos, así como todos los informes de fiscalización y la documentación contable relacionada, de forma totalmente

digital, reduciendo el papel a cero. Hasta el 31 de diciembre de 2016 se han creado 8.600 expedientes en el sistema de gestión electrónica, con 126.000 documentos incorporados, y se han emitido 3.770 informes de fiscalización.

La implantación del sistema de gestión electrónica de expedientes integrado con el módulo de fiscalización va a permitir mejoras relevantes en la gestión del control interno, tanto en términos de eficacia como de eficiencia y simplificación. Además contribuye de forma considerable a incrementar la seguridad jurídica con la garantía que supone la integridad tanto de los expedientes, como de los documentos incorporados.

Igualmente, ha permitido normalizar el procedimiento y los informes derivados del proceso de fiscalización previa limitada, así como facilitar la formación del personal de fiscalización.

Una vez consolidado el sistema en la propia entidad, en el corto plazo va a permitir:

- La reducción de los plazos de fiscalización garantizando que se revisan en los términos establecidos en la Instrucción de control interno.
- Extender el proyecto a todos los organismos autónomos, consorcios adscritos y entes dependientes de la Diputación homogeneizando la gestión administrativa, contable y de control de los mismos.
- Gestionar de forma semi-automatizada los requerimientos de suministro de información derivados del ejercicio del control interno al Tribunal de Cuentas.
- Plantear la mejora de los procesos administrativos y de fiscalización mediante una estrategia de administración electrónica basada en la revisión de procesos e implementación de circuitos BPM específicos para la tramitación de los expedientes más habituales de forma homogénea y más eficiente (contratación menor, licitación electrónica, concesión de subvenciones,...)
- Diseñar un módulo específico para la gestión del control permanente y el control financiero. En este ámbito, contar con una fuente completa y fiable de los expedientes y sus operaciones contables va a aportar mayor seguridad en la determinación de los universos de control, así como una menor dependencia de las áreas gestoras en la aportación de los expedientes seleccionados en las muestras, y lógicamente una reducción de plazos, ya que los mismos serán accesibles electrónicamente en todo momento por el equipo de control.