



La actuación administrativa automatizada y la actualización del control en los entornos de gestión

José María del Pozo Mármol e Iñaki Rodríguez Campos

Técnicos de Auditoría. Cámara de Cuentas de Andalucía.

Resumen: El ordenamiento jurídico ha venido regulando durante los últimos 30 años conceptos que en nuestra sociedad actual tendrían que estar ya implantados. “Administración Electrónica”, “actuación administrativa automatizada de los órganos gestores”, “la interoperabilidad como principio de actuación de las Administraciones Públicas”, “condiciones de seguridad en el uso de los medios electrónicos”, o incluso, los procedimientos de control sobre los mismos¹, tendrían que ser hitos ya implantados desde que en 1992, la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común², se limitase a abrir la posibilidad de establecer relaciones telemáticas con las Administraciones.

Abstract: The legal system has been regulating for the last 30 years concepts that in our current society should already be implanted. “Electronic Administration”, “automated administrative action of the management bodies”, “interoperability as a principle of action of the Public Administrations”, “security conditions in the use of electronic means”, or even the control procedures over them, would have to be milestones already implemented since in 1992, the Law on the Legal Regime of Public Administrations and Common Administrative Procedure, was limited to opening the possibility of establishing telematic relations with the Administrations.

Palabras Clave: Admin-e, automatizada, expediente administrativo, evidencia, transformación digital.

Keywords: Admin-e, automated, Administrative file, evidence, administrative transformation.

1. Artículo 140. Del control de la gestión económico-financiera del sector público estatal. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

2. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



I. Tres décadas de impulsos hacia la Transformación Digital de la Administración

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) configuraron desde su aprobación un nuevo escenario (**horizonte, más bien**) en el que la tramitación electrónica debía constituirse como la actuación habitual de las Administraciones Públicas (en adelante, AAPP) en sus vertientes de gestión interna, de relación con los ciudadanos y entre sí.

Esto requería la cooperación entre las AAPP, para proporcionar los servicios a los ciudadanos y garantizarles sus derechos, así como unas condiciones que permitiesen la interoperabilidad, y una mayor eficacia y eficiencia en el desarrollo y la prestación de estos servicios.

¿Cuenta la Administración Pública con un funcionamiento íntegramente electrónico? ¿Se relacionan las AAPP entre sí y con sus órganos a través de medios electrónicos? ¿Puede el ejercicio del control interno incorporar, mediante un control por diseño, la verificación del ejercicio de la administración electrónica, la automatización de los procesos y los controles de sus resultados? ¿Qué actuaciones desarrollan los OCEX en este nuevo escenario?

El actual escenario en el que conviven las AAPP se caracteriza por la gestión de elevados volúmenes de recursos públicos, con un alcance mayor en cuanto a beneficiarios, donde la exigencia e inmediatez en la tramitación, distribución y cumplimiento de los programas ha requerido del uso obligado de la automatización en la gestión administrativa, con un antes y después tras los efectos de la pandemia de 2020³.

3. 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), profundamente preocupada por los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y por su gravedad, y por los niveles también alarmantes de inacción, la OMS determina en su evaluación que la COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia.

La Comisión Europea por medio de la Comunicación que dirigió al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 26 septiembre 2003, sobre el papel de la administración electrónica en el futuro de Europa, definió la admin-e como la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)⁴ en las AAPP, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal, con el objetivo de mejorar la calidad y la accesibilidad de los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y apoyar a las políticas públicas.

La admin-e, por tanto, implicaba generar la transformación digital de las AAPP, por medio del empleo de la tecnología como agente inductor del cambio y con ello mejorar los niveles de exigencia en cuanto a la eficiencia en el empleo de los recursos públicos, así como, materializar la inmediatez, la disponibilidad y simplicidad que la sociedad (administrados) demandan cada vez más.

La aparición de los medios electrónicos en la gestión de las AAPP se produce a finales de la década de los 80, por medio de los avances en la informatización progresiva en los modelos de gestión contable y presupuestaria.

La aprobación de la Ley 30/92 estableció la necesidad de impulsar el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, que permitirían a los ciudadanos relacionarse así con las AAPP.

Más tarde, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social reguló los registros telemáticos para la recepción/salida de solicitudes, escritos y comunicaciones con los administrados dentro de un nuevo modelo de relación con las AAPP.

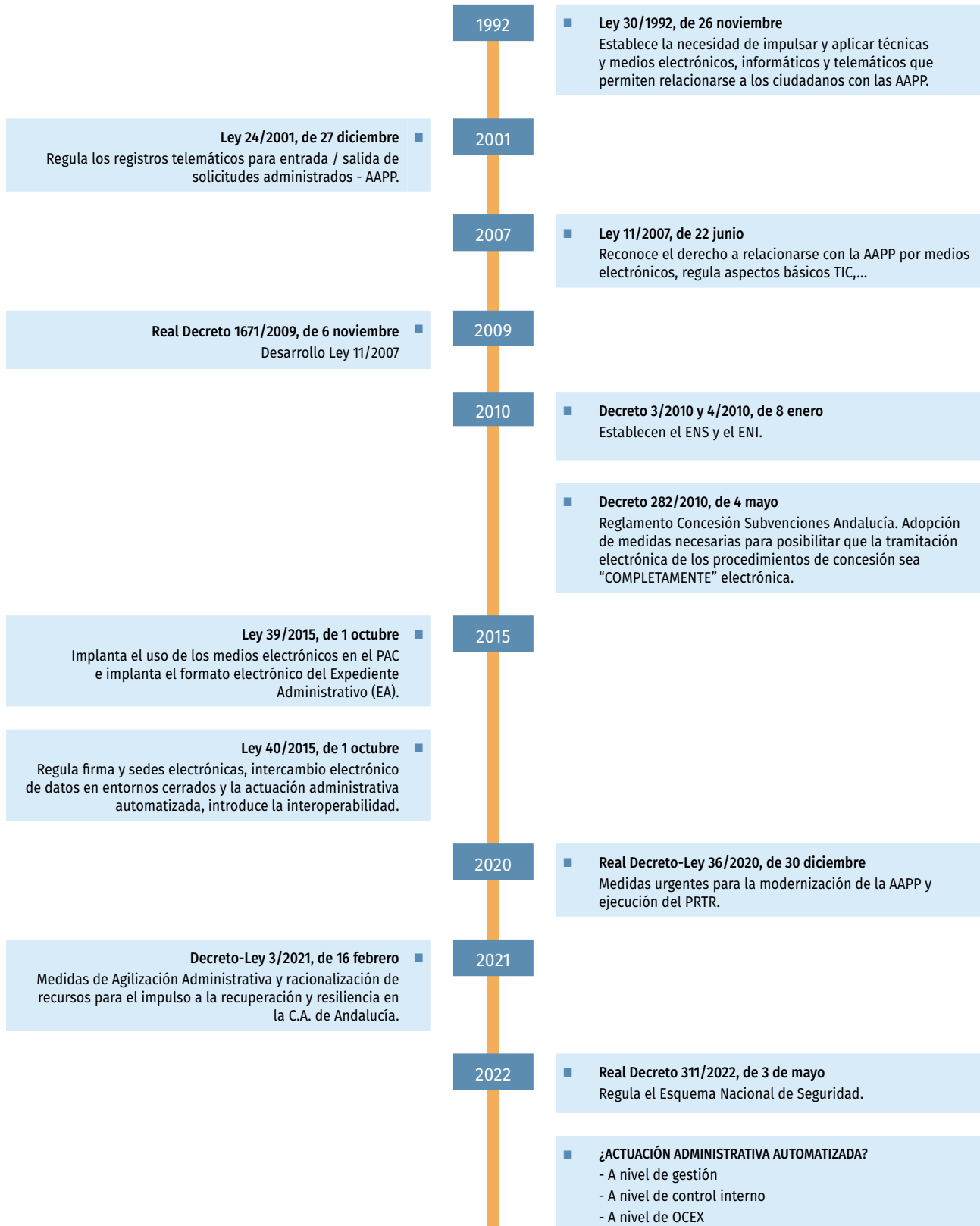
La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), promovió el acceso electrónico de los ciudadanos a las AAPP, reconociendo el derecho de los ciudadanos a relacionarse

con las mismas por medios electrónicos y reguló aspectos básicos de las TIC en la actividad administrativa, en las relaciones entre las AAPP, así como la de los ciudadanos garantizando sus derechos, un tratamiento común ante ellas y, la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica. Supuso entonces, el reto de generar la confianza suficiente que eliminase (minimizase) los riesgos asociados a su utilización, puesto que la desconfianza nace de la percepción, muchas veces injustificada, de una mayor fragilidad de la información en soporte electrónico, ante posibles riesgos de pérdida de privacidad y de la escasa transparencia de las tecnologías según el actor en su uso.



4. Sociedad de la información que viene determinada por la extraordinaria expansión de las redes de telecomunicaciones y, en especial, de Internet como vehículo de transmisión e intercambio de todo tipo de información. Su incorporación a la vida económica y social ofrece innumerables ventajas, como la mejora de la eficiencia empresarial, el incremento de las posibilidades de elección de los usuarios y la aparición de nuevas fuentes de empleo (Directiva 2000/31/CE).

Cuadro 1: 30 años de Transformación Digital de la Administraciones Públicas en España



Fuente: Elaboración propia.

La LAECSP, *orientó* a las AAPP a la utilización de las TIC asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionasen en el ejercicio de sus competencias.

El largo camino hacia la Administración Digital, de nuevo se impulsó con la aprobación de la LPAC y con la LRJSP, configurando la comunicación por vía electrónica entre los interesados y las AAPP como un derecho y, en algunos casos, como una obligación. También dispuso la obligación de contar con un registro electrónico general, o el de adherirse al de la Administración General del Estado para las mismas, así como la conversión de sus registros en oficinas de asistencia en materia de registros.

La LPAC, además de la obligación del uso generalizado de los medios electrónicos en el procedimiento administrativo, implantó el formato electrónico del expediente administrativo⁵, los documentos que debían integrarlo, e incluyó la obligación de mantener un archivo único electrónico de los documentos que conformasen los procedimientos ya finalizados para su conservación en un formato que permita garantizar su autenticidad, integridad y conservación. Estableció la creación de un registro de funcionarios habilitados y el carácter preferente de las notificaciones electrónicas. Reforzó el contenido de la sede electrónica, incrementó la seguridad jurídica y creó el Punto de Acceso General Electrónico de la Administración o portal web de acceso único para los ciudadanos a los servicios electrónicos de las diferentes AAPP.

La LRJSP derogó la LAECSP y el Real Decreto 1671/2009, reguló la firma electrónica, las sedes electrónicas, el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación y la **actuación administrativa automatizada**⁶, las relaciones electrónicas entre las AAPP, e introdujo el principio de interoperabilidad, entendida como la capacidad de los sistemas de información (en adelante, **SI**) y de los

procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos por medios y sistemas electrónicos, redundando en la prestación conjunta de servicios a los administrados. Además, introdujo sistemas de identificación de las AAPP, la firma electrónica del personal a su servicio o el **archivo electrónico de documentos**.

La seguridad e interoperabilidad aludidas, se desarrollaron con el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y con el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), creados por la LAECSP y regulados por el Real Decreto 3/2010⁷ y 4/2010, ambos de 8 de enero.

El ENS desarrolla los principios básicos y requisitos mínimos requeridos para una protección adecuada de la información, siendo de obligada aplicación para las AAPP, asegurando el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos, informaciones y servicios utilizados en medios electrónicos que gestionen en el ejercicio de sus competencias.

El ENI integra criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, así como formatos y aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las AAPP para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias y para evitar la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.

Así, aunque los conceptos que *transformarían* las AAPP hacia el nuevo horizonte digital fueron regulándose progresivamente desde 2007 hasta 2016, el propio legislador, consciente de las dificultades de la puesta en práctica de determinados elementos sobre admin-e, fue estableciendo distintos tiempos para su aplicación efectiva, retrasando en varias ocasiones la fecha prevista para el dos de abril de 2021⁸.

5. Expediente administrativo: conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada. (Art. 70, Ley 39/2015 de del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

6. Actuación administrativa automatizada: Acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público. (Art. 41, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

7. Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. Disposición derogada con la aprobación del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

8. Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia.

II. ¿Hemos alcanzado la Transformación Digital de la Administración Pública?

Toda esta normativa que culmina con la aprobación de la Ley 39 y la Ley 40/2015 plantea un horizonte claro: La materialización efectiva de la digitalización en los procedimientos y en los servicios públicos.

Evidentemente, en un horizonte digital donde los *SI* “hablen” y el resultado de sus actuaciones se encuentren garantizados por su integración en el correspondiente esquema que habilite la seguridad de sus resultados, trasladaría la actuación de control correspondiente a verificar la permanencia de los mismos en los estándares correspondientes, estando blindado el resultado de sus operaciones de forma inmediata.



Cuadro 2: La actuación administrativa automatizada en Sistema de Información en el Esquema Nacional de Seguridad: “La verdadera Transformación Digital”



Fuente: Elaboración propia.



Sin embargo, la realidad de la actuación administrativa actual aún dista mucho de lo que podríamos denominar como una digitalización real. Ejemplo de ello es la problemática existente en las actuaciones administrativas automatizadas.

La actuación administrativa automatizada es la realizada íntegramente por medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no interviene de forma directa un empleado público, siendo por tanto el máximo exponente de la transformación de las AAPP.

Pues bien, la introducción de este tipo de actuaciones automatizadas en la gestión diaria de procedimientos administrativos concretos exige que los órganos administrativos actuantes tengan que plantearse nuevos e importantes retos en su quehacer diario:

- Análisis detallado del procedimiento para su previa racionalización y simplificación.
- Estudio y evaluación de las cargas administrativas y de aquellas tareas que pudieran no aportar valor a la cadena.
- Descripción del procedimiento analizado con el objeto de plantear qué subprocesos o trámites son susceptibles de automatización y cuáles exigen forzosamente manualidad.

- Trasladar este análisis a las especificaciones y requisitos necesarios para el diseño de la automatización a efectuar.

A su vez, esta nueva realidad de actuaciones automatizadas genera la necesidad de introducir nuevas técnicas de control, supervisión y auditoría por parte de los correspondientes órganos de control.

III. La obtención de evidencias en el empleo de los SI

Un ejemplo de la incidencia de lo expuesto se manifiesta en la tramitación de los expedientes de subvenciones que integran parcialmente el empleo de actuaciones administrativas automatizadas.

Concretamente, en las comprobaciones de cumplimiento de los requisitos de los solicitantes contando con la especialidad que supone a día de hoy que su financiación y ejecución se caracterizan por el alcance universal y una requerida agilidad administrativa dentro del marco de financiación con fondos públicos recibidos por el Mecanismo de Recuperación de la Unión Europea⁹.

9. El 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo acordó un instrumento excepcional de recuperación temporal conocido como Next Generation EU por un importe de 750.000 millones de euros. El Fondo de Recuperación garantiza una respuesta europea coordinada con los Estados Miembros para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia. El Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR) constituye el núcleo del Fondo de Recuperación y está dotado con 672.500 millones de euros, de los cuales 360.000 millones se destinarán a préstamos y 312.500 millones de euros se constituirán como transferencias no reembolsables. Su finalidad es apoyar la inversión y las reformas en los Estados Miembros para lograr una recuperación sostenible y resiliente, al tiempo que se promueven las prioridades ecológicas y digitales de la UE.



La proliferación del uso de los **SI** y de las actuaciones administrativas automatizadas plantea nuevos e importantes retos, como la garantía de la interoperabilidad, la mantenibilidad y, sobre todo, la confianza en los **SI** que realizan dichas actuaciones (*hasta su integración en el ENS*).

Los registros de las operaciones generados automáticamente por los **SI** («logs») son el mecanismo que nos permite confiar en los datos obtenidos.

Otro mecanismo útil para propiciar la confiabilidad de los datos obtenidos es la generación de informes explicativos sobre los mismos y sobre los procesos que los generan, para así obtener el máximo nivel de garantías en cuanto a qué información resultante es confiable y suficiente. En un escenario en el que los **SI** se encuentren dentro del ENS, los mecanismos de control al respecto de la confianza en la actuación y resultado obtenido, se circunscribirían a la correspondiente auditoría de dichos sistemas (GPF-OCEX 5300, Guía de Auditoría de Sistemas de Información).

Hasta alcanzar la confiabilidad plena de los **SI**, la realidad diaria demanda soluciones intermedias que posibiliten que los datos obtenidos mediante actuaciones administrativas automatizadas (archivo .xml como resultados de la consulta automatizada generada por **SI** en adaptación en el ENS)

cuenten con las debidas garantías y cumplan con los requisitos establecidos por la normativa vigente en materia de procedimiento administrativo.

¿Son válidas las evidencias digitales obtenidas?

Al generarse por SI en adaptación al ENS, el resultado no queda certificado, no reflejándose en el expediente administrativo una pista de auditoría clara, sencilla y adecuada del proceso de comprobación de requisitos efectuado.

Se hace necesario avanzar en la transformación digital para la generación de evidencias documentales electrónicas que dejen constancia por tanto, de toda la información necesaria para constatar que el proceso de comprobación de dichos requisitos y su resultado en el curso del procedimiento automatizado de comprobación de requisitos a través de consultas a distintas bases de datos de las Administraciones son actuaciones que claramente sirven de antecedentes y fundamento a la resolución administrativa, siendo imprescindible que tales comprobaciones formen parte del expediente administrativo.

La remisión del expediente administrativo a la Intervención para el ejercicio de control, exige que se efectúe acorde al

ENI (*envío completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga*).

La calificación de auxiliar que la LPAC otorga a la información contenida en los ficheros y bases de datos informáticas, y dado que el ENI se refiere exclusivamente a los documentos como elementos constituyentes del expediente administrativo, nos conduce a que los ficheros .xml de las consultas automatizadas, si bien constituyen evidencias digitales del proceso, no cumplen con los requisitos legales necesarios para ser considerados documentos integrantes del expediente administrativo.

Es necesario, por tanto, generar evidencias documentales electrónicas que permitan dejar constancia de forma perdurable en el expediente de todas aquellas comprobaciones que se hayan realizado para la tramitación electrónica del procedimiento administrativo.

Esas evidencias documentales de las comprobaciones de requisitos que han de formar parte del expediente administrativo, como cualquier otro documento administrativo que forma parte de un expediente, debe cumplir con los requisitos formales exigidos por la norma.

La Matriz de Riesgos en la Actuación Administrativa Automatizada por medio de Sistemas de Información en adaptación al ENS:

La matriz aporta al órgano de control (interno y externo) la incidencia que generan los resultados obtenidos (evidencias) a través de la interacción entre dos Sistemas de Información que solicitan una determinada petición y obtienen un determinado resultado (comprobación) en forma de fichero .xml / logs, al respecto de determinados requisitos que deben ser consultados por los órganos gestores dentro de un proceso administrativo efectuado de forma automatizada mediante el uso de dichos **SI** que se pueden encontrar dentro o fuera del ENS.

El resultado (*comprobación*) obtenido en su caso, serán evidencias digitales o evidencias documentales dependiendo del nivel en el que se encuentre el **SI**. Lo que supondrá un tratamiento diferente en cuanto a su integración en el expediente administrativo electrónico.

Dichas circunstancias supondrán una actuación diferente por parte del órgano de control en lo que respecta a su competencia fiscalizadora, en cuanto a las actuaciones administrativas automatizadas, y el resultado y validez de las comprobaciones obtenidas.

Cuadro 3: La Matriz de Riesgos en la Actuación Administrativa Automatizada por medio de Sistemas de Información en adaptación al ENS

Sistema de información "X" (Lanza requerimiento al SI "Y")	Sistema de información "Y" (Devuelve comprobación al SI "X")	Resultado generado por los SI	Integración del resultado en el expediente administrativo electrónico	Incidencia	Órgano de control
No adaptado al ENS	No adaptado al ENS	Evidencia digital	No	La evidencia digital requiere ser transformada en evidencia documental para su incorporación al expediente administrativo electrónico	Certifica la comprobación de los requisitos obtenidos (fichero .xml, logs) para su integración en el expediente administrativo electrónico
No adaptado al ENS	Sí adaptado al ENS	Evidencia digital	No	Integración inmediata en el expediente administrativo electrónico	Valida los SI mediante auditoría de los mismos
Sí adaptado al ENS	Sí adaptado al ENS	Evidencia documental	Sí		

Fuente: Elaboración propia.

IV. La Transformación Digital: Análisis, simplificación y automatización

Mientras los **SI** evolucionan en pro del ENS y ENI, la implantación de la tecnología en los procedimientos administrativos tiene que estar impulsada por los órganos gestores, entendida e interpretada como mejora de la eficiencia y del análisis del dato en el ejercicio del control interno y, dotada de recomendaciones por los OCEX en cuanto a la instauración de controles automáticos.

Desde el punto de vista de los órganos de control, no sólo es necesario identificar las vulnerabilidades y riesgos, sino que es fundamental la función de colaboración con unos y otros para conseguir día a día, paso a paso, una verdadera Administración automatizada.

Permanecer en el pasado no dando una respuesta inmediata a la gestión de fondos y ayudas en los tiempos actuales, no impulsa la transformación digital de las AAPP. Lo que antes eran supuestos de difícil cumplimiento, como podría ser la gestión de líneas de subvenciones a más de 100.000 autónomos, hoy ya son procedimientos posibles.

En consecuencia, son pasos intermedios hacia la digitalización integral, por ejemplo:

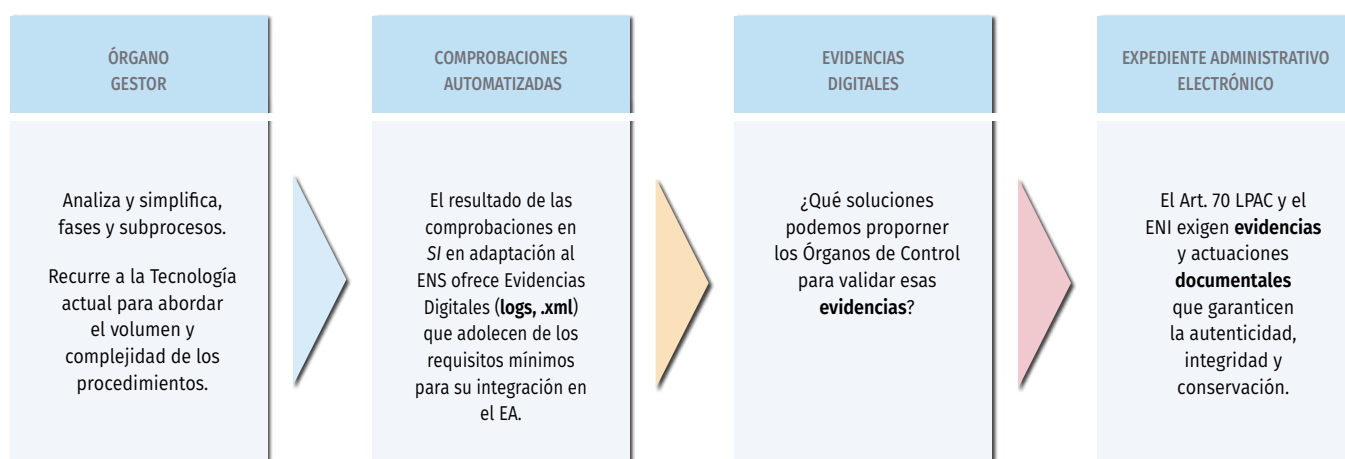
- Dejar constancia de forma perdurable en el expediente administrativo de todas aquellas comprobaciones automatizadas mediante la generación de evidencias documentales electrónicas que cuenten con los requisitos mínimos exigidos para su integración en el expediente administrativo (*formato electrónico, identificación y tratamiento diferenciado, referencia temporal de la emisión, metadatos mínimos exigidos y firma electrónica*).
- Certificar las comprobaciones automatizadas, cuando éstas adolecen de algunos de los requisitos legales necesarios para ser considerados documentos integrantes del expediente administrativo, puesto que complementan a esas evidencias digitales limitadas.

Fruto del análisis y simplificación de las tareas que constituyen los procesos, con el empleo de la tecnología actual adaptada a la realidad compleja de los procedimientos, y con la situación de los **SI**, se consigue progresivamente mejorar los ratios de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos empleados, la reducción en los tiempos de procesamiento y tramitación, habilitando al órgano de control interno en su adaptación al nuevo patrón que supone el uso de la referida tecnología en la gestión administrativa y a la que los OCEX, con independencia de la durabilidad del SI empleado en la gestión realizada, podrán acceder por medio de un expediente administrativo dotado de las notas que garanticen su autenticidad, integridad y conservación.



Cuadro 4: La actuación administrativa automatizada en entornos informatizados en adaptación al Esquema Nacional de Seguridad

LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA EN ENTORNOS EN ADAPTACIÓN AL ENS



Fuente: Elaboración propia.

V. La Ciberseguridad en los Informes de Cuenta General

En la actualidad, la gestión pública requiere de los **SI** y los **SI** requieren estar en los entornos de seguridad establecidos para no ser vulnerables. La vulnerabilidad puede originarse tanto por la obsolescencia de los sistemas, las interrupciones en la prestación de servicios, cambios en los proveedores, o por el propio retraso en la adecuación de los **SI** a los correspondientes marcos normativos, así como por las dificultades de la adaptación de los propios órganos al adecuado empleo de la tecnología requerida, la insuficiencia de recursos y medios, como por la imposibilidad de detener los actuales **SI** sin afectar a la propia Administración para su adaptación.

Se entiende por Ciberseguridad (*seguridad de los sistemas de información*) como la capacidad de las redes y sistemas de información de resistir, con un nivel determinado de fiabilidad, toda acción que comprometa la disponibilidad, autenticidad, integridad o confidencialidad de los datos almacenados, transmitidos o tratados, o los servicios correspondientes ofrecidos por tales redes y sistemas de información o accesibles a través de ellos.

La ciberseguridad en los sistemas de información de las administraciones públicas tiene como principal referente normativo el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad¹⁰ que sustituye al Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.

10. La Certificación obligatoria en el ENS por parte del sector público, de los SI clasificados y de las entidades del sector privado que les presten soluciones y servicios para el ejercicio de competencias y potestades administrativas, data desde 2010 (regulación actual por RD 311/2022, de 3 de mayo).

¿Qué impacto tiene la Ciberseguridad en los Informes que elaboran los Órganos de Control Externo?¹¹

Comenzando con el Tribunal de Cuentas, los Informes de Cuenta General del Estado comprendidos entre 2015 a 2020, no incluyen contenido al respecto de las amenazas, debilidades, oportunidades y fortalezas de la Administración Electrónica, ni del impacto de las Ciberamenazas.

Respecto a las Comunidades Autónomas, sólo tres OCEX hacen alusión en sus informes de Cuenta General de los últimos ejercicios (2018-2022) al aspecto de la Ciberseguridad.

La Cámara de Cuentas de Aragón en su informe del ejercicio 2019, incorpora el esfuerzo de la Administración Pública en cuanto a la contratación de los últimos ejercicios para la mejora y adaptación a las nuevas tecnologías, Administración electrónica y uso de redes.

La Sindicatura de Cuentas de Valencia, pionera en la realización de informes sobre ciberseguridad, (*la Sindicatura cuenta dentro de su estructura con la Unidad de auditoría de sistemas de información (UASI), integrada por 8 miembros*) y que, además incorpora en sus planes de actuación informes especiales en la materia, en los últimos años viene incluyendo un apartado dentro de los Informes de Cuenta General de la Comunidad Autónoma sobre la necesidad de aumentar los recursos dedicados a la ciberseguridad.

Destaca la realización de 15 Informes de Auditoría de los Controles Básicos de Ciberseguridad. Trabajos enmarcados dentro de las auditorías realizadas a los quince mayores ayuntamientos de la Comunitat Valenciana, incluidos en el Programa Anual de Actuación de 2019 de la Sindicatura y posteriormente ampliadas a todos los municipios



con población superior a 50.000 habitantes. El órgano fiscalizador verificó si el marco de ciberseguridad aplicado sobre los sistemas de información garantizaba un nivel de control adecuado, incluyendo la protección de la información que gestionan y la continuidad de los servicios públicos ofrecidos, obteniéndose un dato medio al respecto del grado de control existente en la gestión de esta materia respecto al nivel establecido como objetivo, que se situaba en un 55,11%.

Junto con los anteriores, la Sindicatura ha realizado 11 Informes de Seguimiento de las Recomendaciones realizadas en el Informe de Auditoría de los Controles Básicos de Ciberseguridad.

11. Consulta realizada en los Informes de Cuenta General publicados en las diferentes sedes electrónicas de los Órganos de Control Externo: Consello de Contas de Galicia (Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Galicia, Ejercicio 2018, 2019 y 2020). Cámara de Comptos de Navarra (Informe de Cuentas Generales de Navarra, 2018, 2019 y 2020). Sindicatura de Comptes de Catalunya (Informe Cuenta General de la Generalidad de Cataluña Ejercicio 2016, 2017 y 2018). Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (Informe de auditoría de los controles básicos de ciberseguridad de los quince mayores ayuntamientos de la Comunitat Valenciana, incluidas en el Programa Anual de Actuación de 2019 de la Sindicatura y posteriormente ampliadas a todos los municipios con población superior a 50.000 habitantes. Con sus valoraciones, el órgano fiscalizador verifica si el marco de ciberseguridad aplicado sobre los sistemas de información garantiza un nivel de control adecuado, incluyendo la protección de la información que gestionan y la continuidad de los servicios públicos ofrecidos. Total Informes consultados 15 de los Ayuntamientos de Gandía, Orihuela, Alicante, Benidorm, Valencia, Elche, Torrent, Torrevieja, Castelló de la Plana, Paterna, Sagunt, Elda, Sant Vicent del Raspeig, Alcoi y Vila-real; así como, se han consultado 11 Informes de seguimiento de las recomendaciones realizadas en el informe de auditoría de los controles básicos de ciberseguridad). Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (Cuenta de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2018, 2019 y 2020). Audiencia de Cuentas de Canarias (Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias, Ejercicio 2018, 2019 y 2020). Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid (Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid 2018, 2019 y 2020). Sindicatura de Comptes Illes Balears, Informe de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears correspondiente al ejercicio 2017, 2018 y 2019). Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias (Informe Definitivo sobre la fiscalización de la Cuenta General del Principado de Asturias, ejercicio 2018, 2019 y 2020). Cámara de Cuentas de Aragón (Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma Ejercicio 2019).



En Andalucía, la Cámara de Cuentas de Andalucía, incluye desde 2013¹², en el Informe de Cuenta General, un análisis de la Administración Electrónica, la Ciberseguridad y la Protección de Datos, haciendo referencias al Esquema Nacional Seguridad, a los Indicadores de capacidad de respuesta a incidentes de seguridad de la información del Centro Criptológico Nacional (CCN-CERT) y otras cuestiones relacionadas con la seguridad.

En el ejercicio 2020, el Informe de Cuenta General ofrece indicadores de implantación del Esquema Nacional de Seguridad en la Junta de Andalucía derivados fundamentalmente de un cuestionario específico elaborado por la CCA para el desarrollo del trabajo de esta área de trabajo, siguiendo las pautas marcadas para el control básico de cumplimiento de legalidad en la GPF-OCEX 5313 "Revisión de los controles básicos de ciberseguridad", así como de diversos documentos sobre el estado de la ciberseguridad en la Junta de Andalucía. Obteniendo un indicador de madurez que se sitúa en el 45,93%, 51,22% y 52,22% para los sistemas de categoría básica, media y alta, respectivamente. Las guías técnicas del CCN prevén que el mínimo a conseguir según la categoría del sistema es un 50%, 80% y 90%, por lo que no se alcanza para ninguna categoría los valores esperados.

Por su parte, el indicador de cumplimiento se situaba en el 79,78%, 63,44% y 61,07%. Según el CCN, el valor deseado es 100% independientemente de la categoría del sistema, así pues, no se consigue dicho objetivo en ningún caso.

VI. Conclusiones

La Transformación Digital mas que un estado a alcanzar por las AAPP, se trata de un proceso continuo de adaptación al entorno, en el que la gestión ofrecida requiere atender a las continuas amenazas y las nuevas tecnologías que surgen en cada momento con el máximo rigor al cumplimiento del marco normativo y sin que se debiliten ni reduzcan las actuaciones de control.

Los *SI* son imprescindibles para la gestión y el buen funcionamiento de las AAPP, siendo necesario que éstos, alcancen los correspondientes niveles de seguridad, disponibilidad, integridad, confidencialidad, autenticidad y trazabilidad, para que el contenido que integren los *expedientes administrativos electrónicos* perduren en el tiempo dotados de completa validez, aun cuando los SI que intervinieron en los mismos ya no se encuentren operativos.

12. Hasta el ejercicio 2013, la parte de SI de la gestión económico-financiera y los controles de tecnologías de la información (TI) de la Dirección General de Política Digital (DGPD) se tenían subcontratados a terceros.



Hoy por hoy, los procedimientos administrativos se caracterizan por llegar a un mayor número de usuarios finales, por contar con importantes dotaciones de fondos públicos que los financian, y que exigen de una gestión y tramitación inmediata.

Estas notas obligan a que el órgano gestor tiene que racionalizar y simplificar las diferentes fases del proceso administrativo, para poder así incorporar la actuación administrativa automatizada cuando sea posible, por medio del empleo de la tecnología actual, sin olvidarnos de las dificultades que esto genera en cuanto a la obtención de las comprobaciones de requisitos y la obtención de resultados que aun siendo evidencias digitales, por la propia naturaleza de los **SI** en adaptación empleados, no cuentan a priori con los requisitos mínimos exigidos para ser incorporados al expediente administrativo electrónico de forma directa.

En este proceso continuo de Transformación Digitalización se hace necesario por tanto recurrir a la colaboración multidisciplinar de los órganos gestores, de los responsables de los Sistemas de Información y de los órganos de control (internos y externos), para que apoyemos entre todos este tránsito hacia una Administración Electrónica real y plena.

Los responsables de **SI** tienen que conocer el lenguaje administrativo y las fases del procedimiento, adaptando la tecnología actual de los sistemas a las exigencias racionales que les planteen los órganos gestores.

Por su parte, los órganos gestores tienen que transmitir a los responsables de los **SI** las exigencias que supone la actual gestión y tramitación de los procedimientos de la Administración, y por último, pero no menos importante, los avances en la tecnología y la continua adaptación de los procedimientos en el ámbito tecnológico requieren ser acompañados, entendidos e implementados por los correspondientes actos de control, que lejos de reducirse, deben integrar las evidencias que se obtienen por la actuación administrativa automatizada en los correspondientes expedientes administrativos electrónicos.

Los órganos de control desde una perspectiva interna, deben entender cómo la tecnología actual, se hace necesaria por los órganos gestores para la exigente tramitación que les supone los nuevos procedimientos administrativos y cómo la validez de las evidencias digitales obtenidas deben ser integradas como evidencias documentales en el expediente

administrativo electrónico hasta que los sistemas se encuentren todos dentro del ENS.

Para concluir, los OCEX, tienen que incorporar de manera decidida en cada uno de sus informes la realidad de la transformación digital advertida en cada una de las actuaciones de fiscalización que realicen. Así como, deben avanzar en la generación de verdaderas recomendaciones que aporten valor a los órganos gestores y de control en el ejercicio de sus competencias.

Bibliografía

1. **Ley 30/1992, de 26 de noviembre**, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
2. **Ley 39/2015, de 1 de octubre**, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
3. **Ley 40/2015, de 1 de octubre**, de Régimen Jurídico del Sector Público.
4. **Comisión de las Comunidades Europeas Bruselas, 26.9.2003 COM(2003) 567 final** Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa (Texto pertinente a efectos del EEE) [SEC(2003) 1038].
5. **Ley 24/2001, de 27 de diciembre**, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
6. **Ley 11/2007, de 22 de junio**, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECS).P).
7. **Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre**, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
8. **Real Decreto 3/2010, de 8 de enero**, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.
9. **Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo**, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.
10. **Real Decreto 4/2010, de 8 de enero**, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.
11. **Ley 47/2003, de 26 de noviembre**, General Presupuestaria.
12. **Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre**, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
13. **Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero**, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
14. **Declaración sobre la Cuenta General del Estado del Ejercicio 2015 a 2020 del Tribunal de Cuentas.**
15. **Informes de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ejercicios 2013 a 2021 de la Cámara de Cuentas de Andalucía.**
16. **Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo**, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
17. **Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000**, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico).
18. **Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre**, de trabajo a distancia.
19. **Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020). Bruselas, 21 de julio de 2020. (OR.en) EUCO 10/2020. CO EUR 8. CONCL 4. Secretaría General del Consejo.**