



## A vueltas con la interoperabilidad: su impacto de eficiencia en el ámbito de la auditoría pública<sup>1</sup>

**Lorenzo Pérez Sarrión**

Secretario General. Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Revista Auditoría Pública nº 81

Enero - junio 2023. Páginas: 36-47

**Resumen:** El presente artículo no es un ensayo monográfico sobre la interoperabilidad regulada en el ordenamiento jurídico español. Pretende reflexionar, desde una visión generalista y divulgativa, sobre su papel en la evolución de la función pública auditora de los OCEX, generando el necesario debate para incorporar los activos que la interoperabilidad puede comportar desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia en sus logros y resultados.

La interoperabilidad es una obligación legal y una actividad multilateral que exige comprometer muchos recursos de todas las administraciones públicas -económicos, organizativos y de conocimiento- pero que puede propiciar beneficios en términos de economía de escala en la mejora de la función auditora.

También exige notables cumplimientos y esfuerzos en materia de ciberseguridad y de protección de datos, sin los cuales no puede implementarse con garantías, lo que supone una puesta al día de las estructuras de funcionamiento de las organizaciones.

La interoperabilidad efectiva puede constituirse en el aliado natural de los OCEX en el ejercicio de sus competencias fiscalizadoras, permitiendo automatizar numerosas funciones de carácter ordinario, en las auditorías de cumplimiento; las obligaciones de rendición; y en última instancia facilitando la posición de los cuentadantes en su materialización, circunstancia que liberaría recursos de estos y de aquellos para otros cometidos de mayor valor añadido.

Pero es en el terreno de las auditorías operativas donde la interoperabilidad puede desplegar mayores efectos positivos.

Su generalización puede resultar fundamental, al permitir el acceso normalizado y con garantías, de seguridad e integridad, a las fuentes primarias de información.

**Palabras Clave:** Interoperabilidad. Acceso al dato único. Auditoría operativa. Ciberseguridad. OCEX. Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

**Abstract:** This article is not a monographic essay on interoperability regulated in the Spanish legal system. It aims to reflect, from a general and informative perspective, on the role of interoperability in the evolution of the public audit function of the Spanish regional public sector audit institutions (OCEX in its Spanish acronym), generating the necessary debate to incorporate the assets that interoperability may entail from the viewpoint of efficiency and effectiveness in its achievements and results.

Interoperability is a legal obligation and a multilateral activity that requires to commit significant resources of all public administrations -economic, organisational and knowledge resources - but which can bring benefits in terms of economy of scale in improving the audit function.

Interoperability also demands major fulfilments and efforts in cybersecurity and data protection without which it cannot be implemented with success, and this requires an update of the working structures within organisations.

Effective interoperability can become a natural ally for the OCEX when exercising their audit powers, thus allowing for the automation of many routine functions in compliance audits, fulfilling accountability obligations and ultimately facilitating the position of reporting entities in their materialisation, which would release resources of these latter and of the OCEX for other more value-added tasks.

But it is in the field of performance audits that interoperability can have the greatest positive effects.

Its becoming widespread may be crucial, as it allows for standardised and assured access -security assurance and guaranteed integrity- to primary sources of information.

**Keywords:** Access to one-time data. Performance audit. Cybersecurity. OCEX (acronym for Spanish regional public sector audit institutions). Audit Office of the Valencian Community.

1. El contenido del presente artículo será objeto de una comunicación a presentar en el marco de los XV Encuentros Técnicos de los OCEX a celebrar en Zaragoza los días 8 y 9 de junio de 2023.



## I. El contexto de gestión digital en el que se desarrolla la auditoría pública

La interoperabilidad interadministrativa es una obligación legal, pero también una actividad multilateral -inacabada en la arquitectura digital del complejo estado territorial español- que exige comprometer muchos recursos de todas las administraciones públicas implicadas, tanto económicos como organizativos y de conocimiento, pero que puede propiciar beneficios en términos de economía de escala en la mejora de la función auditora.

Para ello, es necesario que todas las administraciones se alineen en dicho objetivo, lo que supone un proceso continuo y heterogéneo, a menudo asimétrico, acorde con las distintas capacidades de las organizaciones públicas que intervienen en los distintos niveles territoriales.

### I.1 Madurez electrónica de las organizaciones

La interoperabilidad, como veremos, compromete recursos e intercambio de datos e información que requiere el cumplimiento de estándares en materia de protección de datos y de seguridad digital.

Ello requiere que los actores que intervienen en el proceso de intermediación de datos (cedente, emisor, cesionario y requirente según terminología de la norma<sup>2</sup>) dispongan de los requerimientos exigibles.

Un consejo útil que se puede ofrecer en este ámbito es la conveniencia de comprometerse en el proceso de adecuación al Esquema Nacional de Seguridad (ENS)<sup>3</sup>, en sus niveles Medio/Alto, lo que obliga a cada organización a trazar su propia hoja de ruta asignando para ello los recursos precisos para orientarse a su cumplimiento, así como el referido a la protección de datos de carácter personal<sup>4,5</sup>.

Y eso pese a tener que reconocer, como señalan todos los especialistas, que la seguridad total no existe. Razón de más para no escatimar esfuerzos en ello.

### I.2 Escenarios de transición y consolidación: Auditoría sin papeles

La denominada “auditoría sin papeles” es una realidad que, si bien avanza a distintas velocidades en función de las circunstancias de cada OCEX, ha supuesto un cambio de paradigma en la actividad de la auditoría pública.

2. Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Protocolos de intermediación de datos. Texto consolidado en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-10049>.

3. Regulado por 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. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-7191](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-7191).

4. Prueba de la estrecha relación entre ambos sectores dignos de protección es el ilustrativo documento “Orientaciones para tratamiento de datos entre AAPP ante el riesgo de brechas de datos personales”; aunque sobrecoja el voluminoso catálogo de medidas recomendadas en su apartado X para afrontar ese escenario que pudiera calificarse de abrumador y distópico. <https://www.aepd.es/es/prensa-y-comunicacion/notas-de-prensa/la-aepd-publica-unas-orientaciones-para-administraciones>.

5. Ver así mismo la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>

Buena prueba de ello es, como ya pusimos de manifiesto<sup>6</sup>, el interés común de la mayoría de OCEX en el desarrollo de aplicaciones y tecnologías para auditar exclusivamente en modo electrónico.

La interoperabilidad debería convertirse en el aliado principal en este nuevo enfoque de la actividad del control externo.

### **I.3 No puede haber interoperabilidad sin ciberseguridad**

Ya sabemos que en la era digital en la que estamos insertos, por desgracia, no existe el riesgo cero.

La interoperabilidad, por definición, exige notables cumplimientos y esfuerzos en materia de ciberseguridad y de protección de datos, sin los cuales no puede implementarse con garantías, lo que exige una puesta al día de las organizaciones también de los OCEX- de sus estructuras de funcionamiento.

Estamos ante una inversión que no siempre resulta vistosa -ya se sabe, la parte sumergida del iceberg- y que a veces genera incomodidades a los usuarios.

Por el contrario, cuando las organizaciones sufren ciberataques por no haber resuelto a tiempo sus vulnerabilidades, aparecen noticias en los medios informativos. Existen sobrados ejemplos.

Por propia supervivencia institucional, la regulación vigente en el marco del ENS debe ser el santo y seña en nuestras organizaciones, el puntal esencial para articular relaciones confiables de intercambio de datos entre ellas, hasta el punto de que podemos afirmar con rotundidad que sin seguridad no puede hablarse, cabalmente, de interoperabilidad.

Fomentar las auditorías de sistemas de información en las administraciones del respectivo sector público que constituye su ámbito subjetivo de actuación, deviene una buena práctica que en este punto cada OCEX puede incorporar a sus programas anuales de actuación, contribuyendo así a una concienciación real de la importancia que la seguridad tiene para la actividad de los entes objeto de fiscalización.

### **I.4 La interoperabilidad no es gratuita, pero la inversión puede reportar beneficios tangibles en términos de eficiencia**

Procede aquí recordar telegráficamente la conveniencia de sopesar los riesgos de no apostar por un sistema de interoperabilidad, cuyos costes han de compensar con creces los riesgos derivados de no hacerlo, si tenemos en cuenta el ahorro que supone en los nuevos procedimientos de auditoría.

Una idea en la que hay que enfatizar si coincidimos en que debemos apostar por metodologías de trabajo estándar que aplaquen los costes del bucle diabólico que implica el modelo de solicitar a los entes fiscalizados documentos e información; de exigirles la cumplimentación de su remisión en formatos diversos, que a menudo requieren esfuerzos adicionales para esos gestores públicos; de no poder reutilizarlos con la fiabilidad que sí comportaría su uso en el repositorio de origen; así como los riesgos inherentes de errores producidos en la tarea adicional de incorporación de los datos derivados, necesarios para los trabajos de auditoría.

La Interoperabilidad puede constituir un instrumento idóneo para ese cambio de rumbo.

### **I.5 Los incumplimientos en materia de interoperabilidad generan costes**

Efectivamente, dedicar recursos e invertir en el sistema que supone el cambio de paradigma representado por la interoperabilidad, no debe ser (solo) considerado como un gasto, más bien se trata de una inversión (rentable). No hacerlo, supone un derroche, que quizás habría que cuantificar, para común sonrojo de todos los actores públicos implicados en el ejercicio de rendición de cuentas a la sociedad.

Incumplir la articulación de una verdadera interoperabilidad, ¿no supone de hecho aceptar, resignadamente, una ineficiencia por defecto en la actuación administrativa?

Debemos recordar algo que ya hemos señalado en otras ocasiones<sup>7</sup>: proponer estudios de los costes derivados del incumplimiento de la normativa sobre interoperabilidad

6. Desarrollo de Instrumentos tales como FISCALICEX, FISCONEX, PREEL: vid Revista de Auditoría Pública (ASOCEX) n° 80, págs. 51 ss. Transformación Digital y Estrategia del Dato. <https://publicaciones.4tintas.es/ccuentas/auditoriapublica80/52/>.

7. Vid publicación citada en nota anterior.

real entre AAPP. Además de que no está bien incumplir el ordenamiento jurídico, esa omisión genera costes cuantificables a ambos lados de la auditoría (fiscalizador y fiscalizado). Y, por lo tanto, genera ineficiencia, sale caro: en tiempo, incomodidades, repeticiones y, en definitiva, dinero. Para ello, se pueden medir tiempos, desarrollos no compartidos y solapamientos de información en formatos heterogéneos.

## II. Tirando del hilo en la madeja normativa. El marco jurídico

Unas breves pinceladas para esquematizar el armazón jurídico de la interoperabilidad en nuestro ordenamiento, algo, por cierto, nada sencillo:

- La regulación estatal de la interoperabilidad es relativamente temprana en nuestro ordenamiento, a través de la hoy ya derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- El desarrollo de esta ley se produjo a través del -vigente- 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 (ENI).
- Mas tarde, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, asienta el nuevo marco de relaciones digitales interadministrativas, basadas en los principios de su art. 3 (confianza legítima, lealtad institucional, eficacia, cooperación y colaboración, entre otros), con los principios de intervención de las administraciones públicas para el desarrollo de su actividad (art.4), constituyendo el contexto jurídico en el que enmarcar la interoperabilidad, que específicamente se regula en sus artículos 155 a 158.

Por cuestiones de espacio, nos limitaremos a subrayar el art. 155, en cuyo apartado 1 se puede leer: *...cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad.*

En el apartado 3 del precepto se regula el procedimiento de cesión de datos, con una suerte de voluntariedad de la administración cedente, que puede suponer un cierto freno a la generalización de la interoperabilidad: *Cuando la Administración cedente sea la Administración General del Estado, podrá en este supuesto, excepcionalmente y de forma motivada, suspender la transmisión de datos por razones de seguridad nacional de forma cautelar por el tiempo estrictamente indispensable para su preservación. En tanto que la Administración Pública cedente no comunique su decisión a la cesionaria, esta no podrá emplear los datos para la nueva finalidad pretendida.*

No obstante, a nuestro juicio, una interpretación de su último párrafo en clave sistemática -y europea, de donde procede su actual redacción- debería permitir la plena aplicabilidad a los OCEX de esa capacidad de acceso a los datos de terceras administraciones, de acuerdo con su respectiva regulación habilitante. No ocurre así siempre, y a menudo, cuando hay datos personales en el punto de mira, muchas administraciones se remiten exclusivamente a la teoría del consentimiento sin asumir las obligaciones derivadas de otras regulaciones basadas en el principio de legalidad.

Estamos, sin duda, ante un aspecto a clarificar de una vez por todas si queremos garantizar que los OCEX ejerzan sin trabas sus competencias legítimas.

- De la ley 39/2015, de 1 de octubre, citaremos únicamente, a los efectos de la exposición, su disposición adicional segunda, sobre adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado, que también se refiere a la intermediación de datos.
- Por su parte, el ENI, que data de 2010, dictado en base a una ley de 2007, con más limitaciones, obviamente, que la de 2015, aunque ha sido objeto de reciente actualización a través del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos<sup>8</sup>, quizás necesitaría una actualización en su regulación. Un buen ejemplo podría ser su art. 8, dedicado a los servicios de las Administraciones Públicas disponibles por medios electrónicos. Pero no por ello deja de constituir el referente de contenido inspirador en materia de interoperabilidad.

8. Aprobado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-5032>.



- Descendiendo en el escalón normativo, el ENI, en cumplimiento de su disposición adicional primera se ha ido concretando en las Normas Técnicas de interoperabilidad (NTI)<sup>9</sup>, una suerte de soft law, tan habitual en el mundo digital -por la necesidad de agilidad adaptativa a la vertiginosa evolución de las tecnologías-, que pudieran tal vez requerir una elevación de rango normativo -¿al ENI?, ¿a la ley 40/2015?- para subrayar la necesidad de su aplicación generalizada en el conjunto del sector público, como por otra parte ya se deduce del contexto de la estrategia del dato.

Este entramado de “derecho blando” pero a la postre imperativo para poder aplicar la interoperabilidad, que se articula a través de las NTI, también permite encuadrar los objetivos que persigue la interoperabilidad, sus ámbitos de aplicación, los marcos organizativo y operacional, así como las medidas técnicas concretas necesarias, información toda ella recogida, a su vez, en la Guía de auditoría de cumplimiento del ENI<sup>10</sup>.

No podemos referirnos a todas y cada una de las NTI (con sus respectivas Guías de aplicación), pero sí queremos llamar la atención sobre una de ellas, que resulta ilustrativa a los efectos de la presente reflexión. Nos referimos a la relativa a los procesos de intermediación de datos, que se ocupa de establecer las especificaciones para el intercambio intermediado de datos entre Administraciones Públicas o Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas (en adelante, organizaciones) y que define los roles de los Agentes en los intercambios intermediados de datos (Cedente y Emisor, Cesionario y Requirente)<sup>11</sup>.

- A su vez, también hay que tener en cuenta los protocolos de intermediación de datos, al igual que el Servicio de Verificación y Consulta de Datos: Plataforma de Intermediación o la Sustitución de Certificados en papel<sup>12</sup>.

9. [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Normas\\_tecnicas\\_de\\_interoperabilidad.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html).

10. [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Eschema\\_Nacional\\_de\\_Interoperabilidad.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Eschema_Nacional_de_Interoperabilidad.html).

11. Vid nota 1.

12. Documentos todos ellos consultables en:

[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Normas\\_tecnicas\\_de\\_interoperabilidad.html#PROTOCOLOSINTERMEDIACION](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#PROTOCOLOSINTERMEDIACION),

Tras este breve e incompleto repaso, no podemos negar que exista normativa sobre interoperabilidad, ciertamente prolíja en todos sus niveles, un modelo que exige notables esfuerzos y recursos para poder conocer, entender y aplicar todas sus exigencias, así como las derivadas necesarias en la propia organización (procedimientos, permisos de acceso, tramitación, etc.) para permitir su aplicación con las garantías exigibles.

Probablemente sea esta una de las mayores dificultades para poner plenamente en funcionamiento el sistema de interoperabilidad en los OCEX, al igual que en muchas organizaciones.

## II.1 A qué nos referimos cuando hablamos de interoperabilidad

Es en las NTI donde encontramos una completa definición técnica de lo que debemos entender por interoperabilidad:

*La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Resulta necesaria para la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por las Administraciones públicas; para la ejecución de las diversas políticas públicas; para la realización de diferentes principios y derechos; para la transferencia de tecnología y la reutilización de aplicaciones en beneficio de una mejor eficiencia; para la cooperación entre diferentes aplicaciones que habiliten nuevos servicios; todo ello facilitando el desarrollo de la administración electrónica y de la sociedad de la información.*

También resulta de interés la lectura del glosario de términos que figura en su anexo para comprender el alcance de la interoperabilidad, en sus modalidades: organizativa, semántica, técnica e interoperabilidad en el tiempo.

## II.2 La lógica en las normas reguladoras de la interoperabilidad

No obstante, el ENI no ha desplegado todos los efectos esperados y deseables para el conjunto del sector público -tampoco para la ciudadanía- ni completado todo su potencial recorrido.

Dada su complejidad, se ha generalizado una suerte de burocracia digital que, a fecha de hoy, no facilita su implantación universal. Una situación que debe ser superada, pues la interoperabilidad es uno de los principios rectores en la arquitectura de administraciones orientadas al dato, de acuerdo con el reciente Manifiesto por una administración orientada al dato, redactado en el marco del Plan de Digitalización de las administraciones públicas y la Agenda España Digital 2026<sup>13</sup>.

El Tribunal de Cuentas y los OCEX no pueden ser ajenos a los cambios necesarios para su efectividad, interviniendo a través de propuestas activas en el contexto de dicha estrategia.

Se trataría de establecer roles y permisos de acceso acordes a las funciones constitucionales, estatutarias, legales y reglamentarias de las respectivas organizaciones públicas que pueden/deben interoperar con los datos del resto de administraciones públicas, así como regular con carácter general a qué datos e información debe acceder cada una de ellas en el ejercicio legal, legítimo y necesario de sus competencias.

## II.3 No estamos ante un problema tecnológico. Breve excursus sobre la burocracia digital

La tecnología soluciona problemas, aunque también genera escenarios donde surgen dificultades, no siempre fáciles de resolver, al menos a la velocidad a la que se suceden las innovaciones y, en consecuencia, se generan situaciones de riesgo que hay que contrarrestar adecuadamente.

La interoperabilidad compromete muchos y muy variados recursos, con una multiplicidad de actores que no pueden responder a estas nuevas necesidades. Pero, sinceramente, no creo que sea este el núcleo del problema que representa en la actualidad la inacabada implantación de la interoperabilidad. Al menos por lo que se refiere a los OCEX.

Podemos convenir, pues, que es necesario actuar: ¿son necesarios cambios normativos para una interoperabilidad real y efectiva?

Hemos apuntado algunas debilidades en la regulación que, en ocasiones, no amparan decididamente el uso de los mecanismos de interoperabilidad, al menos en el ámbito de la actuación diaria de los OCEX en el ejercicio de su función auditora.

13. [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Actualidad/pae\\_Noticias/Anio2023/Marzo/Noticia-2023-03-30-Manifiesto-administracion-publica-orientada-dato.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2023/Marzo/Noticia-2023-03-30-Manifiesto-administracion-publica-orientada-dato.html).

Se necesita, a mi juicio, una apertura decidida y sin trabas a los datos que obran en las administraciones públicas con las que nos relacionamos, sin que el acceso a la información que en cada caso se solicita -porque así lo exige la naturaleza o alcance del trabajo de auditoría de que se trate- pueda verse condicionado o impedido por decisión propia del titular del correspondiente repositorio público demandado.

Podría ser de interés propiciar una interlocución directa con la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a través de su Oficina del Dato, para un enfoque más eficiente de la interoperabilidad, al menos en lo que a los OCEX se refiere. A eso parece apuntar el papel de apoyo que la Oficina del Dato se irroga para los proyectos de datos de las administraciones públicas en el marco del Plan de Digitalización de las AAPP 2021-2025<sup>14</sup>.

Si para ello es preciso dictar una norma, con carácter básico y vinculante a todas las AAPP, o incluso modificar la propia Ley 40/2015, en la que se plasmen, con garantías para todos -auditores, auditados y terceros-, las reglas del juego, los OCEX debemos proponerlo, pues se trata de una exigencia insita en la función pública que nos corresponde. Es cosa de todos. La seguridad jurídica así también lo exige.

#### **II.4 ¿El estado actual de la interoperabilidad real resistiría un control riguroso en términos de auditoría de cumplimiento?**

Podría resultar de interés una auditoría pública en semejantes términos, quizás un trabajo colaborativo a planificar entre los OCEX y el Tribunal de Cuentas.

En todo caso, es importante medir los avances, en este o cualquier campo que abarque todo proyecto, por lo que sería bienvenido un informe periódico de seguimiento de la aplicación real de la interoperabilidad en el conjunto del sector público, que, de un lado, constatase carencias y deficiencias para, de otro, apuntar los recorridos de mejora pendientes de consecución. Un camino que, de alguna manera, ya se ha emprendido a nivel estatal, a través de su Informe de ejecución de los planes que conforman el proceso de transformación digital comprometido en el marco del proceso de transformación digital España 2026<sup>15</sup>.



14. ¿Cómo va a apoyar la Oficina del Dato los proyectos de datos de las AAPP?

[https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/210127\\_plan\\_digitalizacion\\_administraciones\\_publicas.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/210127_plan_digitalizacion_administraciones_publicas.pdf).

[https://espanadigital.gob.es/sites/espanadigital/files/2022-07/Espa%C3%B1aDigital\\_2026.pdf](https://espanadigital.gob.es/sites/espanadigital/files/2022-07/Espa%C3%B1aDigital_2026.pdf).

15. [https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2023/Informe\\_ejecucion\\_V7.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2023/Informe_ejecucion_V7.pdf).



### II.5 El reto es continuo, de orden organizativo: la interoperabilidad y los principios necesarios para administraciones orientadas al dato

Solo las organizaciones públicas preparadas, técnica y organizativamente, pueden obtener los beneficios y funcionalidades que comporta la interoperabilidad.

Las actuaciones previstas y que se están llevando a cabo en la agenda de España Digital 2026<sup>16</sup> parecen comprometidas con este reto.

## III. ¿Qué puede hacer la interoperabilidad real por la función pública auditora?

Es por todos conocido que compartir la información genera economías de escala. Cada entidad contribuye con los datos que reporta su gestión y actividad para las que resulta competente: el resto -por lo que aquí nos interesa, los OCEX- son receptoras de su contenido que, tras los pertinentes trabajos técnicos, dan lugar a los informes de auditoría, destinados a retroalimentar el proceso de mejora continua de las organizaciones públicas auditadas.

En este sentido, la interoperabilidad efectiva puede constituirse en el aliado natural de los OCEX en el ejercicio de sus competencias fiscalizadoras, permitiendo automatizar numerosas funciones de carácter ordinario, en el ámbito de las auditorías de cumplimiento; homogeneizando al tiempo las obligaciones de rendición; y, en última instancia, facilitando la posición de los cuentadantes en su materialización, circunstancia que liberaría recursos de estos y de aquellos para otros cometidos de mayor valor añadido.

### III.1 La simplificación de rutinas y la reducción de cargas para los cuentadantes

No perderé la ocasión de poner el énfasis en este aspecto, tantas veces puesto de manifiesto en conversaciones con "nuestros clientes", los órganos gestores.

En general, la experiencia nos muestra que no hay -o no suele haber- resistencia a facilitar información a los auditores. Lo que hay es una aspiración -creo que legítima, no solo por comodidad sino por eficiencia- a que toda la información esté disponible para quien legítimamente la precise, sin necesidad de tratarla y presentarla de modo

16. [https://portal.mineco.gob.es/ca-es/ministerio/estrategias/Paginas/00\\_Espana\\_Digital.aspx](https://portal.mineco.gob.es/ca-es/ministerio/estrategias/Paginas/00_Espana_Digital.aspx).



diferente e individualizada para cada caso concreto, según quién la demande.

Sabemos que la auditoría pública *“no hace amigos,”* pero es necesario un mínimo de empatía que, sin caer en falsos *síndrome de Estocolmo* que pudieran comprometer la objetividad, rigor e independencia innatos al ejercicio de las funciones de control externo, al menos facilite, simplifique y mejore las condiciones de la rendición.

### III.2 La homogeneización por defecto y la uniformización del método

Para un ejercicio riguroso y consistente de cualquier tipo de auditoría, la generalización de una interoperabilidad real puede resultar fundamental, al permitir el acceso normalizado y con garantías, de seguridad e integridad, a las fuentes primarias de información.

Llegar sin intermediaciones al dato en origen, el que consta en los respectivos repositorios de las organizaciones públicas en cada caso competentes, deviene esencial para su explotación con perspectiva auditora, lo que permitirá la comparación entre los datos, facilitando información útil para el conjunto de administraciones fiscalizadas.

### III.3 La automatización de procesos con uso de la inteligencia artificial

Con la tecnología actualmente disponible, si disponemos de datos confiables y estructurados según estándares homogéneos, podremos automatizar nuestros procesos, al menos los más sencillos, robotizando el seguimiento de los datos que interese monitorizar a la actividad auditora.

También se podrán implementar, en un segundo momento, procedimientos más complejos que hoy por hoy, siendo realistas, se me antojan más complicados fuera de los ámbitos de las tradicionales auditorías financieras y de cumplimiento.

### III.4 Hacer más con menos. Ampliar el espectro de la auditoría tradicional

Qué duda cabe que el funcionamiento automatizado de tareas repetitivas debe suponer la liberación de recursos, sobre todo de personas y tiempo, para no solo mejorar la calidad de los resultados obtenidos, sino para incrementar los tamaños de las muestras que abarquen cada trabajo concreto de auditoría, permitiendo incluso -no creo que sea utópico señalarlo- abarcar el 100% del espectro auditable, al menos en unos niveles básicos de información de utilidad.

### III.5 Facilitar y consolidar el desarrollo de las auditorías operativas

Es en el terreno de las auditorías operativas donde quizás la interoperabilidad puede desplegar mayores efectos positivos, pues permite interactuar con una mayor variedad, en cantidad y calidad, de datos e información que obra en los repositorios de los que son titulares otros actores distintos de los habitualmente auditados.

Datos que pueden no estar en los catálogos de servicios disponibles en la Plataforma de Intermediación de datos (PID)<sup>17</sup> o las respectivas Plataformas autonómicas (PAI)<sup>18</sup>, pero que pueden ser relevantes para en el ejercicio de la auditoría.

17. [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/Racionaliza\\_y\\_Comparte/elementos\\_comunes/Intermediacion\\_de\\_datos.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Racionaliza_y_Comparte/elementos_comunes/Intermediacion_de_datos.html).

18. En el caso de la C. Valenciana: <https://pai.gva.es/es/cliente-de-la-pai>.

Como valor añadido, este tipo de planteamiento puede comportar una socialización y reutilización de sus resultados por los actores, públicos y privados, interesados y comprometidos en la gestión de los servicios públicos y actividades a que se refiere el objeto de los respectivos sectores analizados en este tipo de auditorías.

Además, revertir los resultados obtenidos a los operadores correspondientes implica cerrar el ciclo de mejora que para la gobernanza de los entes y entidades públicas debe representar la actividad de control externo prevista, constitucional y estatutariamente, también en el ámbito de las auditorías operativas.

#### IV. A modo de resumen. Abrir el debate: analizar, reflexionar y tomar decisiones

Recordemos cual era el objetivo de este trabajo, a cuyos efectos podemos concluir planteando tres cuestiones:

##### IV.1 La necesidad de un autodiagnóstico en el seno de cada OCEX

Los OCEX necesitamos identificar qué datos necesitamos y por qué, así como su encaje en los trabajos que planificamos, cuyo fin último es revertir utilidad para mejora continua de la Gobernanza de AAPP e instituciones del sector público.

En este punto resulta esencial el rol del auditor, debidamente formado en estos ámbitos y con conocimientos suficientes para un buen diseño de los trabajos de auditoría a programar y ejecutar, optimizando los recursos electrónicos que la interoperabilidad facilita.

Deberemos saber dónde están los datos, manejarnos con soltura en los inventarios de la PID y de la PAI y conocer la existencia de otros servicios puestos a disposición por las organizaciones<sup>19</sup>. La respectiva intranet corporativa de cada OCEX puede ser un instrumento idóneo para la difusión del listado de repositorios accesibles y los requerimientos y procedimientos para propiciar su uso y acceso<sup>20</sup>.

¿Estamos preparados para acceder a los datos? Los servicios horizontales -de organización, tecnología y sistemas de información- tampoco pueden ser olvidados, en dotaciones,

formación y recursos, como elemento de soporte esencial para que pueda desempeñarse el trabajo de auditoría de esta forma.

En ese sentido, resulta esencial hacerse algunas preguntas: ¿Qué vamos a hacer con los datos?, ¿cómo vamos a tratar los datos?, ¿cómo los reutilizaremos, transformaremos, publicaremos y compartiremos para completar el ciclo?

Para ello, hemos de disponer de herramientas de trabajo idóneas, formación y conocimientos para aplicarlas, planificando la información que podamos sacar a través de ellas, en relación a los repositorios donde se encuentran los datos que nos deben ser facilitados para su extracción y explotación desde la perspectiva y finalidades del trabajo de auditoría que en cada caso se trate.

Queda trabajo por delante.

##### IV.2 ¿Pueden los OCEX prescindir de la interoperabilidad?

Anticipamos la respuesta: no. Al igual que ocurre con los procesos de transformación digital en los que todos estamos inmersos, cuyo paso previo, como hemos insistido, es el reflexionar sobre el enfoque de nuestra actividad para mejorar el cumplimiento de la misión de los OCEX.

Debemos repensar primero los procesos. Resulta indudable aquí la utilidad de la elaboración de Guías y manuales de procedimiento, seña de identidad implantada en el ámbito de la auditoría pública y cauce idóneo para incorporar con naturalidad herramientas útiles como la que la interoperabilidad representa, con los servicios de datos e información disponibles en cada momento.

La aplicación de la tecnología siempre ha de venir en segundo término, como fórmula instrumental al servicio de los objetivos perseguidos. La mera digitalización -lo sabemos- apunta más a una -si se permite el neologismo- "trastornación digital", pudiendo constituir más bien un obstáculo en el proceso de cambios que impone la verdadera transformación digital, entendida como disrupción digital<sup>21</sup>, un objetivo alineado con la mejora en eficacia y eficiencia constitucionalmente previstas y que también compromete a los OCEX.

Evidentemente, ello implica y compromete el respaldo de la alta dirección de los OCEX. La interoperabilidad debe ocupar

19. <https://datos.gob.es/es/catalogo>.

20. Por esta vía ha optado la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

21. En el sentido de que *produce una ruptura en el desarrollo de la actividad de un sector para propiciar una renovación radical*.

espacio propio en el conjunto de medidas que integran ese proceso estratégico.

Hay que “pasar de pantalla”: del diabólico ciclo en bucle del cómo se han hecho las cosas toda la vida hay que evolucionar al proceso de mejora continua basado en las oportunidades que la estrategia digital nos brinda. Una estrategia en cuyo seno, como hemos tratado de recalcar, la interoperabilidad es un indiscutible activo para el cumplimiento de los objetivos perseguidos, como se percibe en el ya citado Manifiesto<sup>22</sup> por una administración orientada al dato, en el contexto de la Agenda España Digital 2026<sup>23</sup>.

No es una epifanía, pero casi. Si no lo hacemos nosotros, ¿quién lo hará?

### IV.3 La necesaria -y beneficiosa- colaboración y cooperación interadministrativas

A estas alturas, la colaboración y cooperación entre los OCEX es un incuestionable activo para el desarrollo de la actividad de auditoría pública que, como elemento común, nos une. Buena prueba de ello es los foros institucionalizados de los Encuentros Técnicos de los OCEX y de los Congresos Nacionales de Auditoría Pública, en los que se abordan y debaten los temas de interés mutuo.

Nadie duda de los beneficios obtenidos a partir de los desarrollos tecnológicos comunes de aplicaciones y plataformas, donde también juega la economía de escala<sup>24</sup>.

Hay muchas tareas y actividades propias e indelegables de cada OCEX para ser técnicamente viables y receptivos a las oportunidades que la tecnología hoy nos ofrece, como ya vimos.

Pero lo cierto es que, a fecha de hoy, no existe un mapa uniforme de interoperabilidad que permita a los OCEX acceder de forma homogénea a los repositorios donde están los datos y contenidos de aquellas administraciones públicas para cuya fiscalización y auditoría nos otorgan competencia legítima las respectivas legislaciones respectivas.

Y es aquí, al igual que en otros ámbitos, donde los OCEX pueden dejar oír su voz, modesta pero consistentemente agrupada, propugnando si es preciso, como planteamos, propuestas de cambios normativos.

Con ello, apostaremos por una evolución del paradigma de la auditoría pública que alinee la interoperabilidad efectiva como un elemento vertebrador necesario para su renovado ejercicio.

El actual escenario de transformación digital que la Agenda España Digital 2026 representa, sobre la base de la nueva gobernanza del dato, puede resultar el marco propicio.



22. Vid nota 11.

23. Vid nota 13.

24. Vid nota 5.