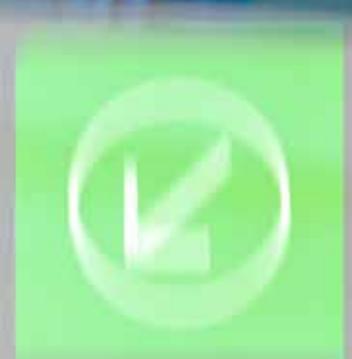


0 014 1

110 110

0.000

01h 30i22



Exchange

0.000

1h 30m

Riesgos y debilidades en la gestión electrónica de las haciendas públicas: la necesidad de realizar una auditoría operativa horizontal

Ángel David Murado Codesal

Interventor General del Ayuntamiento de A Coruña

Auditor inscrito en el ROAC (no ejerciente)

Auditor del Consello de Contas de Galicia entre el año 2002 y el 2006

Revista Auditoría Pública nº 82

Julio - diciembre 2023. Páginas: 76-87

Resumen: En cualquier foro que analice legal o económicamente el funcionamiento de las Administraciones Públicas, las palabras datos y administración electrónica se repiten constantemente. La digitalización de los entes públicos es una realidad que exige la evaluación de su eficacia y eficiencia. No sólo desde la perspectiva externa o de cara al ciudadano, sino también desde la interna. Son muchos los recursos económicos y humanos que se destinan al funcionamiento económico de las administraciones y a la gestión de sus datos que también son ahora un elemento muy importante de transparencia. Se han realizado auditorías en materia de ciberseguridad pero no de la eficiencia de los sistemas y procedimientos electrónicos que permiten funcionar a las haciendas públicas. Uno de los fines de las auditorías operativas es conocer si existe margen de corrección y mejora de la eficacia, y los indicios indican que se debe y se puede mejorar en interoperabilidad, automatización, transparencia y reutilización de los datos, en su utilidad real, y en los procedimientos de contratación y precio de las herramientas tecnológicas.

Palabras Clave: Datos, administración electrónica, transparencia, eficacia, auditoría operativa.

Abstract: In any forum that legally or economically analyzes the functioning of Public Administrations, the words data and electronic administration are constantly repeated. The digitalization of public entities is a reality that requires the evaluation of their effectiveness and efficiency. Not only from the external perspective or facing the citizen, but also from the internal one. There are many economic and human resources that are allocated to the economic functioning of administrations and the management of their data, which is also now a very important element of transparency. Audits have been carried out on cybersecurity but not on the efficiency of the electronic systems and procedures that allow public treasuries to function. One of the purposes of operational audits is to know if there is room for correction and improvement in efficiency, and the indications indicate that it should and can be improved in interoperability, automation, transparency and reuse of data, in its real usefulness, and in contracting procedures and pricing of technological tools.

Keywords: Data, electronic administration, transparency, efficiency, operational audit.



1. Introducción

De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Española (CE) y el artículo 3.1 h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), uno de los principios de actuación y relaciones con los ciudadanos de la Administración es el de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados. En una vertiente interna a la propia Administración, el principio de eficacia trata de asegurar la realización de la cláusula de estado social y democrático a través del buen funcionamiento interno de la organización. El artículo 31.2 de la CE también dispone que la ejecución del gasto público se realizará siguiendo los criterios de eficiencia y economía.

Como ha dicho Jose María Sobrino Moreno (2009, *“La Administración Electrónica en la Gestión y Control Económico Presupuestario”*, Ministerio de Economía y Hacienda, E-publicaciones), la Administración Electrónica (AE) está dirigida a:

- Potenciar la eficacia de los servicios y procedimientos administrativos, facilitando el acceso y utilización de los mismos por parte de sus clientes o destinatarios y acrecentando su disponibilidad.
- Mejorar su eficiencia, reduciendo los costes de las transacciones administrativas.

- Preservar (si no fortalecer) su seguridad, proporcionando las garantías jurídicas necesarias sin merma de su eficacia.

A todo lo cual también podríamos añadir que la digitalización de la Administración Pública permite generar una mayor y real transparencia de la gestión pública, la cual es ahora un elemento importante de nuestra democracia y clave en la integridad o, permítanme decirlo de otra manera, en la presunción de honradez de las instituciones públicas.

2. Evolución del régimen legal de la administración electrónica

El funcionamiento de las administraciones públicas, hasta no hace mucho tiempo, se basaba en el soporte papel y en la firma manuscrita, tanto en la relaciones externas o “ad extra”, de la administración con el ciudadano, como en las internas o “ad intra”, dentro de la propia organización pública.

En las relaciones externas o “ad extra”, el preámbulo de la Ley 39/2015 afirma que una Administración sin papel *“sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas.”*

En el funcionamiento interno, o “ad intra”, de la Administración en la vertiente económica, la Disposición Adicional 26ª de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) recoge, en el ámbito exclusivo de la Administración General del Estado (AGE) una habilitación genérica al Ministerio de Hacienda para sustituir el papel por un soporte digital y la firma manuscrita por la electrónica, siempre que se garantice el ejercicio de la competencia por el órgano que la tenga atribuida.

El Ministerio ha hecho uso de esta habilitación en la AGE pero a través de normas internas que sólo son aplicables a su ámbito, aunque pueden, deben y suelen servir de referencia al ámbito local y al autonómico. De estas normas destacan, por un lado, el Real Decreto 686/2005, por el que se modifica el Real Decreto 2188/1995, desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), que facilita el ejercicio de la fiscalización por medios Electrónicos, Informáticos y Telemáticos (EIT), y, por el otro, dos Resoluciones de la IGAE, ambas de 28 de noviembre de 2005, una de ellas para aprobar la aplicación IRIS, y la segunda por la que se regula la tramitación de documentos contables en soporte fichero.

Más recientemente ha sido el Real Decreto 109/2015, de 20 de febrero, de modificación del Real Decreto 2188/1995, el que ha introducido el régimen definitivo de las exigencias electrónicas de los procedimientos económicos sujetos a función interventora previa:

1. Los documentos electrónicos que integren un expediente que se remita para su fiscalización deberán estar firmados con firma electrónica avanzada y cualificada basado en certificado electrónico y se ajustará a lo dispuesto en la Política de Firma Electrónica y de Certificados de la Administración General del Estado, aunque también contempla la posibilidad de ser firmados con sello electrónico de órgano. Esta exigencia tiene por fin la identificación del emisor, su autenticidad y la integridad e inalterabilidad del documento.
2. El servicio gestor incluirá necesariamente una enumeración de los documentos constitutivos y la relación que acompañe los documentos electrónicos será devuelta al remitente en el acuse de recibo con la identificación asignada al expediente, generando un índice de documentos con su debida identificación.

3. La aplicación informática sobre la que se genera el expediente sujeto a control interno es propio de la IGAE, y, o bien el servicio gestor lo remite a través de su soporte electrónico que intercomunica (debiendo cumplir las normas técnicas de interoperabilidad¹ y por un servicio web -API-) con el soporte de la IGAE, o bien el servicio gestor puede utilizar la aplicación y soporte de la IGAE para gestionar y crear el expediente, cumpliendo el vigente Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

Todo lo anterior en el marco y de acuerdo con lo dispuesto en el reciente Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

En el plano electrónico el procedimiento electrónico del gasto en la AGE es el siguiente:

1. El centro o servicio gestor utiliza la aplicación SOROLLA2 (modular e interoperable con los sistemas contable SIC de la AGE, con la plataforma de contratos del Estado y con la BDNS), facilitada por la IGAE a los gestores para la gestión administrativa de contratos y subvenciones, presupuestaria y contabilización previa del gasto, firmando los documentos electrónicamente a través de un portafirmas denominado DOCE.

Un expediente de gasto en SOROLLA2 es una forma de agrupar documentos (contables y administrativos) y datos relacionados entre sí que forman parte de un mismo procedimiento de gasto y que se generan durante el ciclo de vida del expediente o procedimiento. Estos datos se utilizan y capturan para la elaboración y expedición de los sucesivos documentos contables y administrativos del procedimiento, normalmente, según las fases contables presupuestarias.

Por lo tanto el sistema gira en torno a los datos del documento contable o mejor dicho, al documento precontable, ya que su contabilización no se producirá hasta que se apruebe, disponga o reconozca el gasto según la fase de ejecución. Con los datos del documento contable se genera automáticamente la propuesta administrativa presupuestaria de la fase de gasto que corresponda. Debemos recordar que en la

1. Resolución de 27 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración.

AGE, la aprobación y firma por órgano competente de la fase presupuestaria del gasto (A, D, AD, O, ADO asignada por el artículo 74 de la LGP a los Ministros sin perjuicio de su desconcentración) es previa y no tiene porque coincidir con la material administrativa pura (no económica como la adjudicación del contrato, que la Ley 9/2017 de Contratos asigna a los Ministros y Secretarios de Estado, o la concesión de una subvención, que el artículo 10 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, otorga a los mismos órganos, y todo ello sin perjuicio de la posibilidad de delegaciones o desconcentraciones). Esto no ocurre en el ámbito local en el que siempre, de forma indisociada, coincide en el mismo órgano la competencia presupuestaria del gasto con la administrativa material (vr.gr. el órgano de contratación es el competente para aprobar el gasto), y que residen en un único acto financiero y administrativo su actuación.

2. A través de la intercomunicación de la anterior herramienta con la aplicación IRIS (que no es sino una especie de bandeja de fiscalización de expedientes electrónicos), el centro gestor remite telemáticamente el expediente a la IGAE, y es la misma aplicación la que asigna un número de expediente y devuelve un acuse automatizado de recibo electrónico firmado por sello de órgano IGAE, incluyendo el acuse un índice electrónico de documentos que integran el expediente (identificándolos electrónicamente para garantizar su inalterabilidad posterior).
3. La IGAE procede a su fiscalización con la firma electrónica del interventor sobre la propuesta formulada por el propio órgano gestor (que se añadirá a la firma del proponente) o aportando al expediente un documento adicional con firma electrónica, donde se haga constar su carácter de favorable o desfavorable.

En el ámbito local, sólo se ha previsto en la Disposición Adicional 7ª del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, de control interno de las entidades locales, que el procedimiento de fiscalización de expedientes tramitados por procedimientos electrónicos por las Entidades Locales, sin perjuicio de la adaptación a su estructura organizativa en el ejercicio de sus competencias, deberá ser coherente con los criterios y principios que se recojan en el desarrollo normativo que, para su propio ámbito, establezca la IGAE.

Las Comunidades Autónomas también han ido dictando normas internas, especialmente en materia contable, siguiendo la estela de la AGE. Entre ellas destaca la de Castilla la Mancha en los procesos de digitalización y automatización electrónica.

Las normas contables, en ámbito económico y a nivel regulatorio y por primera vez, reconocieron como posibles, además de los físicos o en papel, los medios y soportes

electrónicos. La Instrucción de Contabilidad Local de 2013 recoge, en la línea seguida por la Administración General del Estado, la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la función contable.

En la obligación de rendición de cuentas, la Instrucción aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas, el 26 de noviembre de 2015, regula la rendición telemática de la cuenta general de las entidades locales y el formato de dicha cuenta, y establece que las entidades locales deben rendir la cuenta general de acuerdo con el modelo recomendado en la Resolución de la IGAE de 13 de noviembre de 2015. La Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria (LOEPSF), por medios electrónicos a través del sistema que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas habilite al efecto, con modelos normalizados o sistemas de carga masiva de datos habilitados.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, obligó a las Administraciones públicas a publicar, entre otros, la información de contratos públicos y subvenciones. Pero sólo la Ley 38/2003, General de Subvenciones, centraliza toda la información de las ayudas de todas las administraciones públicas en una única base de datos denominada Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

Con una vinculación directa con la transparencia, también resulta obligado citar el Real Decreto Ley 24/2021, que transpone varias directivas comunitarias, y entre ellas se encuentra la que regula los datos abiertos y reutilización de la información del sector público.

Desde la perspectiva de la eficiencia del gasto público en la compra de software hay que tener en cuenta el mandato que contiene el artículo 157 de la Ley 40/2015, sobre reutilización de aplicaciones y sistemas de propiedad intelectual de la Administración, para su uso por otras Administraciones diferentes a las propietarias de ese software.

3. La digitalización de la administración electrónica económica

El funcionamiento interno de la Administración Electrónica Económica fue desarrollándose paulatinamente al ritmo de las nuevas herramientas tecnológicas que iban creando los diferentes proveedores o desarrolladores de software. Durante un primer período los procedimientos fueron mixtos con soportes físicos y electrónicos. En la actualidad los procedimientos son en la mayoría de los casos íntegramente digitales o electrónicos.

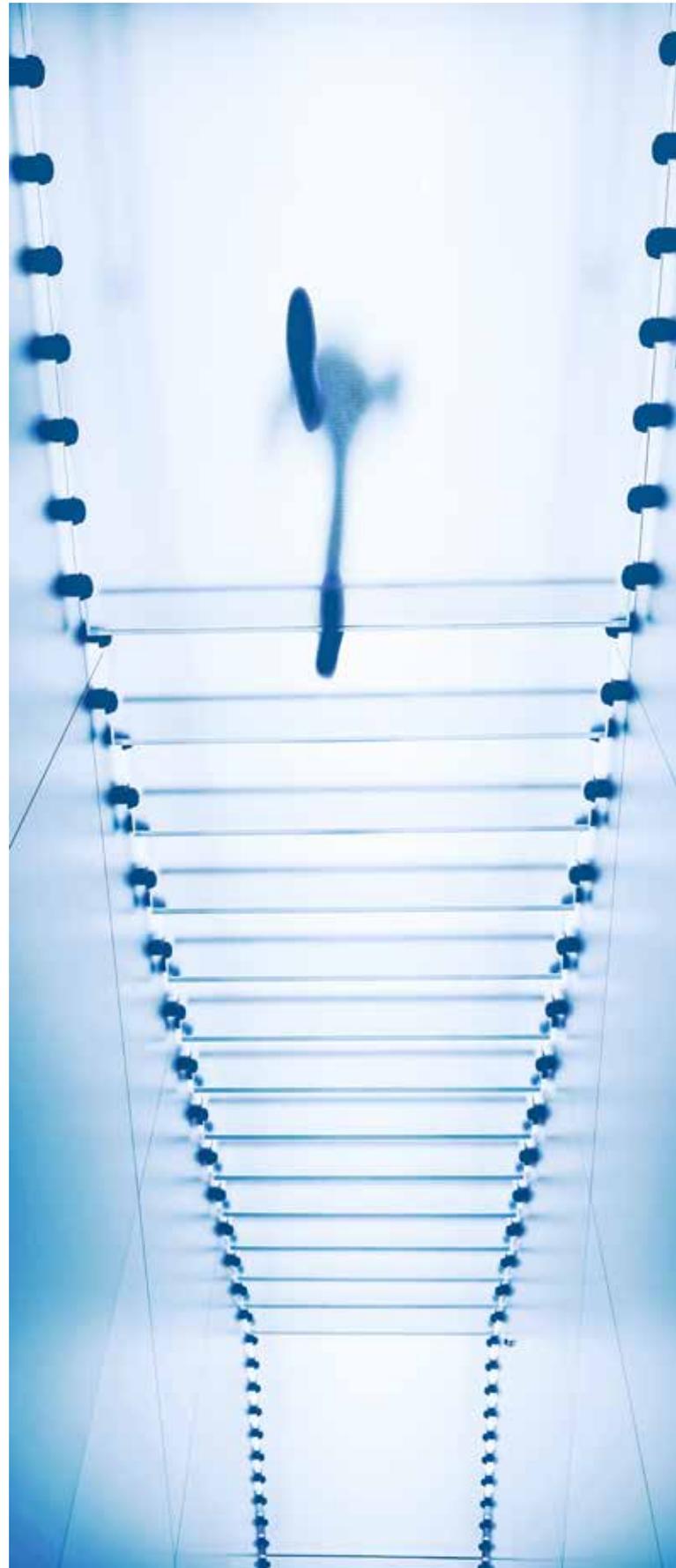
A pesar de los años transcurridos y de la normativa citada, ha sido la evolución tecnológica la que ha marcado en cada administración los pasos y requisitos de estos procedimientos. Todo ello en el contexto de la ejecución de los presupuestos públicos de gastos e ingresos, de su contabilización y de su control interno.

Las soluciones tecnológicas que se han ido adoptando por las diferentes administraciones públicas han sido muy variadas y diferentes. En el caso de las entidades locales, por ejemplo, los modelos que podrían llegar a adoptarse se resumen en los siguientes:

1. Entidades que por su propia iniciativa o por la asistencia o suministro de una Diputación, han adquirido o han contratado la elaboración de un producto integral, que pueden incluir (i) la gestión de las nóminas y del personal, (ii) la gestión del ingreso tributario y no tributario y de su recaudación, (iii) la contabilidad, y (iv) la gestión electrónica de todos los expedientes administrativo de contenido económico y no económico. Este modelo se encuentra totalmente integrado y con una completa trazabilidad, especialmente con la contabilidad que se convierte en el centro y destino final del dato económico una vez registrado definitivamente.

Este sería el modelo ideal aunque me atrevo a especular que no será el habitual, sobre todo en las grandes corporaciones en las que, por un lado no hay programas con capacidad para dar un servicio integral en entidades de esas dimensiones que necesitan prestaciones más desarrolladas, y por el otra su contabilidad, nóminas y de ingresos contiene una gran cantidad de datos cuya migración a una nueva y única herramienta implica un riesgo de errores y pérdidas de datos que pocos gestores y responsables informáticos están dispuestos a asumir.

2. Entidades que tienen integrado en una única aplicación o en varias, pero interconexiónadas, las herramientas de contabilidad, de los expedientes de gasto y la de control interno, pero mantienen en softwares separados no integrados la gestión de nóminas, la del resto de expediente que no impliquen gasto o ingreso y la gestión del ingreso. Este es el actual modelo IGAE de creación propia y que hemos comentado anteriormente.
3. Entidades que las diferentes áreas de gestión económica y administrativa comentada tienen su propia herramienta de AE, de diferentes proveedores, y entre las mismas no hay integración ni intercomunicación alguna o, en el mejor de los casos, se ha logrado integrar o intercomunicar la herramienta de expedientes administrativos, en las que se gestiona también el gasto, con la contabilidad.



4. Riesgos y debilidades en la administración electrónica de la hacienda pública

La gestión económica en la “administración con papel” se soportaba en el documento físico y en la identificación de la grafía de la firma manuscrita del órgano competente para la aprobación del acto económico. En la fiscalización y control no se cuestionaba la autenticidad ni de los documentos ni de las firmas de los órganos competentes. Existía una presunción de veracidad, pues no había mecanismos para la verificación del documento, ni de la firma, ni de su fecha exacta.

Ese paradigma cambia con la AE. El documento es ahora electrónico, aunque debería diferenciarse entre aquellas herramientas informáticas que se limitan a incorporar, a modo de repositorio, documentos (por ejemplo tipo word) convertidos en imágenes (normalmente en formato PDF) firmados electrónicamente, de aquellas que gestionan datos autónomamente (registrándolos individualmente en el sistema) y los transforman (automáticamente o no) en documentos electrónicos legibles y firmables electrónicamente. Estas últimas herramientas que gestionan el dato en origen son las menos frecuentes.

Es el registro autónomo y en origen del dato el que permiten una mayor interoperabilidad, interconexión y posibilidad de utilizar el blockchaing (cadena de bloques que se está aplicando en las transacciones financieras entre entidades de esa naturaleza) como mecanismo para garantizar eficiencia y trazabilidad de una información (el dato) que solo se ha registrado una vez (en origen) y que posteriormente se incorpora automáticamente a las sucesivas y posteriores trámites. Esto supone una garantía de inalterabilidad y de seguridad que no se consigue cuando existen muchas aplicaciones informáticas que o bien ya no utilizan el dato en origen o si lo utilizan luego no interoperan con otras. Sólo con el registro autónomo del dato se podrá, técnicamente hablando, proceder a la automatización (artículo 41 de la LRJSP y artículo 13 del Real Decreto 203/2021) de los procesos y a la implantación de la Inteligencia Artificial (IA).

Un ejemplo del dato en origen es el de la factura electrónica. El proveedor registra en el sistema FACE una serie de datos (metadatos) que el mismo sistema permite visualizarlo en forma de factura. Esa factura, o mejor dicho los datos de la factura, son capturados por el sistema contable o similar de la entidad local, que inicia, dentro de su herramienta contable, su gestión sin haber registrado manualmente ningún dato, de tal manera que la administración se limita a verificarla para devolverla o continuar con el trámite. El problema normalmente viene en la gestión posterior de la factura si la herramienta de su aprobación administrativa no tiene

capacidad de capturar esos datos y obliga al gestor a volver a consignar la información, lo que supone:

1. Romper la cadena de seguridad y transmisión de información.
2. Incurrir en un riesgo de errores por incorporar manualmente otra vez los mismos datos que ya habían sido consignados en origen.
3. Una menor eficacia y eficiencia en la gestión ya que obligará a destinar más tiempo en la gestión de cada paso.

Estas mismas ineficiencias en la gestión del dato se puede extender a los siguientes casos:

1. En la transmisión de la información económica que el Ministerio de Hacienda exige mensual, trimestral o anualmente de cara a la verificación del cumplimiento de las reglas fiscales.
2. Los costes efectivos de los servicios públicos locales que las corporaciones locales tienen que remitir anualmente al Ministerio de Hacienda.
3. En la transmisión de los datos de ayudas y subvenciones que se exige por la Base Nacional de Subvenciones (BDNS).
4. En los datos que se trasladan a la Plataforma de contratos del Estado o de las Comunidades Autónomas o al perfil del licitador.
5. Los datos de contratos, control interno y cuentas que hay que remitir a la plataforma de rendición de cuentas de los órganos de control externo y/o Tribunal de Cuentas.
6. La información económica, como la de los contratos menores, que se publica en el portal de transparencia de cada administración.
7. La información de gastos de personal que se remiten a la AGE a través de la aplicación Información Salarial de Puestos de la Administración (ISPA).

En el mejor de los casos los sistemas de información contable y de los datos a remitir permiten extraer archivos de carga masiva en el formato exigido (normalmente en extensión y formato XML) por cada una de las bases de datos receptoras de la información. Pero se trata de nuevos documentos, que pueden ser manipulables, editables, y por lo tanto no responden a una verdadera cadena electrónica de datos, y que deben ser revisados para asegurar su veracidad

antes de enviarlos. Pero en otros casos la información se remite registrando dato a dato con todo lo que ello supone en pérdida de tiempo y riesgos de errores. Por otro lado, también resulta reseñable que algunas de las plataformas a las que se remiten los datos permiten dejar sin registrar las celdas que contienen los datos o permite formatos diferentes al sentido del dato, lo cual afecta negativamente a la calidad del dato y a su uso posterior.

Con la administración electrónica los requerimientos de información económica han aumentado exponencialmente pero a costa de tener que destinar muchos recursos humanos para poder gestionar todos los datos requeridos. Existe una importante ineficiencia en el envío de datos por la falta de interconexión y normalización de formatos entre las diferentes aplicaciones y sistemas informáticos. Nunca hubo tantos datos de gestión económica de las administraciones públicas pero a consta de un gran esfuerzo de recursos públicos para una utilidad real o análisis del dato cuya finalidad, efectividad o aplicación interna todavía no parece ni eficaz ni eficiente. Sólo hace falta echarle un vistazo a la web datos.gob.es para

ver la dispersión del dato y la ausencia de una centralización de la información que permita ser realmente útil.

A título de ejemplo, podemos citar el caso de la BDNS que es la única base de datos que por imposición legal centraliza datos de todas las subvenciones de todas las administraciones públicas. No ocurre lo mismo con la contratación pública en la que no existe una única base de datos, lo que impide un conocimiento abierto y total de la información en materia de contratación pública y, por lo tanto, no permite realizar análisis masivos de datos en contra del espíritu de la normativa de la transparencia. Incluso en el caso de la BDNS, a pesar de tener centralizado todos los datos de todas las administraciones públicas (por cierto, sin una interconexión automática), (i) no permite descargar masivamente toda la base de datos (está limitada a 10.000 registros) bajo el argumento de la protección de datos personales y limitaciones del servidor², y (ii) no permite, precisamente por la limitación comentada y por no poder seleccionar por varias entidades locales, hacer filtros y limita realizar cualquier comparación y/o análisis automático o semiautomático a través de mining data (minería de datos).



2. El consejo de transparencia en Resolución 701/2020 considera que esa limitación no incumple la Ley de Transparencia porque se exigiría la elaboración y diseño de un procedimiento específico, cuando el problema parece que sólo es de capacidad del servidor o, si se me permite, de voluntad para abrir toda la base de datos para su análisis masivo.

Otro de los riesgos y debilidades que existe en la administración electrónica es la garantía de la inalterabilidad e integridad de los documentos electrónicos y la validez de sus firmas electrónicas. Ambos van unidos de la mano en la Administración Pública.

La firma electrónica avanzada y cualificada con certificado electrónico genera (con un algoritmo matemático) lo que se llama tecnológicamente un hash (una cadena de caracteres de longitud fija compuesto por letras y números con una longitud determinada) que permite la identificación de un archivo, de tal manera que cada archivo o documento firmado con certificado electrónico (claves privadas criptográficas) tiene un hash (código identificativo) diferente, único e invariable, y además cuenta con un sello de tiempo que garantiza el momento exacto del acto de la firma. Cualquier modificación de ese archivo, insignificante que sea, generaría otro hash diferente. Sin embargo, la firma digital puede ser simple (sin ningún tipo de verificación), autorizada (con algún tipo de verificación como los códigos por SMS, pero sin encriptación y generación de hash), o cualificada (con certificado electrónico cualificado). Elegir un tipo de firma u otra en la actuación administrativa puede tener repercusiones en la valoración del riesgo para la seguridad de los procedimientos.

No obstante lo anterior, la mayoría de las Administraciones Públicas han optado, a través de su política de firma (23 y 24 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo), por la firma cualificada ya que dos de sus más importantes características, que las diferencia de las otras firmas, son la de la integridad, la clave privada de uso a través de una contraseña o pin, y, especialmente, el no repudio por su receptor (La posesión de un documento y su firma digital asociada será prueba efectiva del contenido y del autor del documento). Pero incluso si se ha optado por firma cualificada también existen diferencias en cuanto a su uso, ya que puede alojarse en una tarjeta física (lo que impide duplicarse y exige estar en posesión física de la tarjeta) o estar alojada en un servidor propiedad de la administración o incluso en la nube (es el certificado electrónico centralizado, que exige una contraseña o clave privada, que también permite, además de la firma en plataforma hacerlo a través de dispositivos móviles). Las diferencias entre estar alojadas en una tarjeta o en un servidor pudiera parecer inocuo, pero uno de los riesgos que hay en la firma electrónica es que esta se “confíe” a otra persona (que suplantaría la identidad del titular del certificado) para que haga uso de ella, y resulta más fácil incurrir en esta mala praxis cuando el certificado está alojado en el servidor y sólo es necesario una clave privada de seguridad de acceso y firma. En el caso de certificados centralizados también hay más riesgo en su custodia y almacenamiento.

Por otro lado, pueden existir debilidades y riesgos en el circuito de firmas electrónicas (que se marcan e identifican en el sistema según el orden administrativo, inalterable, de firma de los diferentes cargos intervinientes). El sistema debería garantizar que esos documentos y sus firmas son los verdaderos y únicos que forman parte del expediente, pero sobre todo será la propuesta de resolución (que recordemos aún no está firmada), que se somete (con el resto de la documentación) a su revisión por el órgano de control interno (con carácter previo a su firma por el órgano competente), el documento clave cuya inalterabilidad e integridad resulta la más delicada al no ser todavía un documento firmado por el órgano competente.

Puede ser que la política de firma exija, como sería lo deseable, que la propuesta de resolución sea firmada electrónicamente por el funcionario responsable del expediente antes de su revisión por la Intervención. Pero el sistema debería garantizar (i) que se pueda generar un índice de todos los documentos que se incorporen al expediente con una garantía electrónica de su integridad e inalterabilidad, y (ii) que garantice que no se pueda alterar una vez firmado por el órgano competente. Una alternativa podría ser que el sistema electrónico deje logs (registros o rastros) de cualquier modificación que pueda llegar a realizar, y, sobre todo, que la que va a ser una resolución cuando se firme por el órgano competente, una vez haya sido fiscalizada, se le inserte un sello del órgano de control interno que acompañará, en su caso, a la firma previa del funcionario proponente y a la posterior del órgano competente. De esta manera cualquier cambio posterior a la revisión por la Intervención en la resolución a firmar por el órgano competente supondría un nuevo documento que no llevaría el sello del órgano de control interno y que evidenciaría con una simple comprobación del documento electrónico que o bien no ha sido fiscalizado o bien que la resolución del expediente se ha modificado en relación a la revisada por el órgano de control interno. En las fases presupuestarias posteriores el sistema debería poder, o por lo menos sería lo deseable, identificar automáticamente que la resolución ya firmada ha sido revisada por la Intervención para poder continuar. En otro caso, la siguiente fase presupuestaria deberá ser verificada manualmente para comprobar que esa resolución tiene el sello del órgano de control interno.

Lo expuesto en los párrafos anteriores se complica cuando el órgano que debe aprobar el gasto, cualquiera que sea la fase presupuestaria, y/o la actuación administrativa es colegiado. Sorprende ver cómo a día de hoy hay órganos colegiados superiores de alguna Comunidad Autónoma cuyos secretarios siguen firmando manuscritamente los certificados de los acuerdos.



Por último, y no por ello menos importante, los procedimientos de contratación de suministros y servicios de software que requieren las administraciones públicas resultan tan variados y complejos que generan riesgos de ineficiencias y de incumplimientos de las normas de contratación pública.

Podemos resumir la problemática en la contratación del software:

1. La elaboración de los presupuestos básicos de licitación no son suficientemente precisos en la cuantificación de sus diferentes prestaciones (artículo 308.3 de la ley 9/2017, de Contratos del Sector Público -LCSP-) y sólo responden formalmente al cumplimiento del trámite. Resulta complicado saber cual es el precio y el presupuesto de un producto ya existente en el mercado, igual que lo es saber el número de horas de programación que son necesarias para la elaboración de un sistema a medida, pero no por ello debe exigirse una mayor rigurosidad en este aspecto, ya que son muchos los recursos públicos económicos que se destinan a este fin.
2. La inclusión en el pliego de prescripciones técnicas de requisitos tecnológicos, sin necesidad de nombrar marcas concretas, que sólo cumplen determinados productos o empresas. No es muy infrecuente que a estas licitaciones sólo se presente un único licitador que es el deseado por la administración contratante.
3. En otras ocasiones el precio del suministro o servicio del software no prevé el pago posterior de la licencia por uso o por mantenimiento a lo largo del ciclo de vida; o previniendo, se incluye dentro del precio de la licencia, garantía de soporte o mantenimiento el coste del producto principal, lo que supone un fraccionamiento y aplazamiento prohibido del pago del precio total del producto.
4. Los contratos de software se suelen hacer, cuando hay cambio de herramienta, por procedimiento abierto pero posteriormente, por exclusividad y sin concurrencia, se adjudican los módulos de sistema que pueden interesar a la administración. También sucede que en ocasiones se realiza un contrato menor para la prueba del producto y posteriormente se genera una adjudicación por un procedimiento negociado de exclusividad.
5. Cuando se efectúan contratos de servicios para la elaboración de software a medida no siempre queda claro, como se prevé en el artículo 308.1 de la LCSP, si hay una cesión real y práctica (aunque las recomendaciones de compra pública innovadora de 2015 recomiendan mantener en manos privadas los derechos de propiedad para no desincentivar la concurrencia) de los derechos de propiedad intelectual a favor de la administración contratante, a modo de software libre, que permita su reutilización por los diferentes entes públicos y que garantice que puedan realizarse adaptaciones y modificaciones en el producto por otros contratistas diferentes al de origen.

5. La necesidad de realizar una auditoría operativa horizontal

De lo expuesto hasta este momento se deduce que hay indicios racionales de ineficiencias y debilidades en la administración electrónica de las haciendas públicas. Una auditoría operativa horizontal que pueda llegar a ser realizada en esta materia por los órganos de control externo (con equipos multidisciplinares con asesores o auditores tecnológicos) permitiría tener evidencias para realizar un diagnóstico de la verdadera realidad de la administración electrónica económica. Este conocimiento permitiría a las administraciones saber si tienen margen de mejora y, en su caso, corregir las ineficiencias, los riesgos y debilidades que se detecten.

El alcance y objetivos de la auditoría sería:

1. Analizar lo que podríamos llamar la gobernanza del dato económico en cuanto (i) a nivel de los recursos empleados (que pueden ser perfectamente medibles en términos de unidades temporales, económicas o de otra naturaleza), (ii) la interoperabilidad y transmisión automática del dato (tanto a nivel de cada administración como a nivel interadministraciones públicas) y de su calidad, (iii) la efectividad y realidad del dato abierto como elemento básico de la transparencia, y (iv) la utilidad, análisis y uso real interno de los datos disponibles que justifique los recursos públicos aplicados.
2. Conocer y valorar los riesgos y debilidades de los procedimientos electrónicos, con especial atención de (i) los documentos y firmas electrónicos y de (ii) los procesos de automatización.
3. Revisar los procedimientos de contratación de las herramientas tecnológicas que se licitan por las administraciones, que permita conocer (i) el grado de cumplimiento de los principios de concurrencia en la contratación de este tipo de productos y servicios, (ii) el uso de los contratos menores y de procedimientos negociados por exclusividad, (iii) la adecuada presupuestación y fijación de los precios en un mercado muy cautivo, (iv) la gestión de la propiedad intelectual y el nivel de reutilización de los softwares libres por otras administraciones o entes públicos, y (v) el grado de satisfacción de los usuarios de las diferentes herramientas contratadas.

Razones de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y rendición de cuentas deberían justificar la realización de esta auditoría. Existen muchos recursos públicos (humanos y económicos) que se emplean para la gestión del dato y de los procedimientos electrónicos, y su utilidad debería ser valorada para que fuera públicamente conocida por los ciudadanos y por los gestores públicos.



