

SINDICATURA DE COMPTES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO DEL PLAN DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA GENERALITAT 2016-2019

Se avanza en digitalización pero no en la transformación digital



RESUMEN

El Plan de Transformación Digital 2016-2019 de la Generalitat

En febrero de 2016 se elaboró el **Plan de Transformación Digital 2016-2019 (PTD)** y el 1 de abril del mismo año el conseller de Hacienda y Modelo Económico informó del mismo al Consell. El PTD se enmarcaba en la **Agenda Digital para la Comunitat Valenciana 2014-2020** y posteriormente se integró en el **Plan Estratégico de la Generalitat en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PETIC)**, aprobado por acuerdo del Consell de 30 de diciembre de 2016.

El PTD se estructura en tres planes de objeto, alcance y naturaleza específicos: Plan de Administración Electrónica (PAE), Plan de Adaptación de Servicios y Aplicaciones (PASA) y Plan de Seguimiento (PS).

Qué es la transformación digital de la administración

La transformación digital no es una cuestión exclusivamente técnica, no es la mera informatización de procesos administrativos tradicionales. Implica partir de cero y reflexionar sobre cuál es la mejor forma de prestar un servicio con los medios tecnológicos actuales. Es decir, la tecnología solo es un elemento instrumental para llevar a cabo la reingeniería de procesos que implica la transformación digital de la Administración. Por tanto, la mera incorporación de la tecnología no puede hacer buenos unos procedimientos obsoletos.

Por otra parte, la total dependencia de los sistemas de información y de comunicaciones existente en la gestión pública hace que las Administraciones públicas sean más vulnerables frente a los ciberataques, de modo que la transformación digital debe ir inseparablemente unida a la ciberseguridad.

Primera conclusión general

El Plan de Transformación Digital no establece la visión estratégica para alcanzar la transformación digital de la Generalitat, los objetivos definidos son demasiado generales, sin concretar hitos o metas a conseguir. El PTD no incluía una previsión presupuestaria para todo el horizonte del plan.

En cuanto a su ejecución, **a pesar de los logros obtenidos en la implantación de componentes tecnológicos de administración electrónica, la transformación digital de la Generalitat es todavía una asignatura pendiente.**

La transformación digital de una entidad como la Generalitat, con numerosas unidades administrativas, con muchas, complejas y anticuadas aplicaciones informáticas, supone un gran reto, ya que un proceso de transformación a gran escala requiere un cambio general



de procesos y de comportamiento en funcionarios y en el nivel directivo, junto con una inversión presupuestaria importante. Todo ello significa que la transformación digital de la Generalitat es intrínsecamente difícil, y es necesario un liderazgo claro, con las competencias adecuadas para llevarla a cabo y con el máximo compromiso político y presupuestario, que no se han producido.

Segunda conclusión general

Las actividades llevadas a cabo por el CSIRT-CV en materia de prevención, detección y respuesta a ciberamenazas son las que corresponden a un centro de respuesta a incidentes de seguridad. Dichas actividades son fundamentales para contribuir a la obtención de un nivel adecuado de ciberseguridad frente a las amenazas externas en los sistemas de información de la Administración de la Generalitat Valenciana y su sector público.

Principales recomendaciones

La transformación digital de la Generalitat debe ser una prioridad estratégica y debe abordarse cuanto antes y de forma decidida. Esa transformación solo se conseguirá si se dan una serie de condiciones mínimas, entre las cuales podemos señalar:

- Eliminar la dispersión de esfuerzos y la proliferación de iniciativas que se solapan, interfieren y carecen de la coherencia necesaria.
- Definir una gobernanza y liderazgo eficaz. Debería crearse un servicio de organización horizontal, potente, con capacidad operativa y decisoria, no solo consultiva, con competencias reales en modernización y reorganización de procesos (organizativamente similar a la Intervención General o a la Abogacía) y con una visión global y no fragmentada.
- Dotar al proceso transformador de los recursos humanos y económicos necesarios.

Por último, también se deben potenciar e incrementar los recursos personales y presupuestarios de la Generalitat destinados a mejorar los niveles de ciberseguridad y resiliencia de los sistemas de información.

NOTA

Este resumen pretende ayudar a la comprensión de los resultados de nuestro informe y facilitar la labor a los lectores y a los medios de comunicación. Recomendamos su lectura para conocer el verdadero alcance del trabajo realizado.



Análisis y seguimiento del Plan de Transformación Digital de la Generalitat 2016-2019

**Se avanza en digitalización
pero no en la transformación digital**

**Sindicatura de Comptes
de la Comunitat Valenciana**



ÍNDICE

Índice de abreviaciones	3
1. Por qué realizamos esta auditoría	4
2. Objetivos, alcance y metodología	6
3. Que és la transformación digital de la Administración	8
4. El Plan de Transformación Digital de la Generalitat	9
5. Contexto e iniciativas estratégicas relacionadas	9
6. Conclusiones	11
7. Recomendaciones	14
Apéndice 1. Normativa y materiales de referencia	17
Apéndice 2. Iniciativas estratégicas en materia de administración electrónica y modernización	20
Apéndice 3. El Plan de Transformación Digital 2016-2019	29
Apéndice 4. Metodología aplicada	39
Apéndice 5. Resultados detallados de la auditoría	45
Trámite de alegaciones	74
Aprobación del Informe	75
Anexo I. Alegaciones presentadas	
Anexo II. Informe sobre las alegaciones presentadas	



ÍNDICE DE ABREVIACIONES

AAPP	Administraciones públicas
ADCV	Agenda Digital de la Comunitat Valenciana
CHME	Conselleria de Hacienda y Modelo Económico
CIMAP	Comisión Interdepartamental para la Modernización de la Administración Pública
CITEC	Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica, la Calidad y la Sociedad del Conocimiento en la Comunitat Valenciana
COSMIQ	Comisión Técnica para la Simplificación y Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos
CSIRT-CV	Centro de Seguridad TIC de la Comunitat Valenciana
DGIITC	Dirección General de Investigación, Innovación, Tecnología y Calidad
DGTIC	Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
ENI	Esquema Nacional de Interoperabilidad
ENS	Esquema Nacional de Seguridad
GOTICAE	Comisión Técnica para la Gobernanza TIC y la Administración Electrónica
OTAE	Oficina Técnica de Administración Electrónica
PACSMCSP	Plan de Atención a la Ciudadanía, Simplificación y Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos
PAE	Plan de Administración Electrónica
PAI	Plataforma Autonómica de Interoperabilidad
PASA	Plan de Adaptación de Servicios y Aplicaciones
PEIMAG	Plan Estratégico de Innovación y Mejora de la Administración de la Generalitat
PETIC	Plan Estratégico de la Generalitat en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, aprobado por acuerdo del Consell de 30 de diciembre de 2016
PTD	Plan de Transformación Digital
SIC	Sistemas de información y comunicaciones
SIRCA	Simplificación y reducción de cargas administrativas
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
vSOC	Centros de operaciones de seguridad virtuales o VirtualSOC



1. POR QUÉ REALIZAMOS ESTA AUDITORÍA

El entorno actual de administración electrónica

El artículo 6 de la **Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes**, incluye entre sus funciones, además de las referidas al control externo de la gestión económico-financiera del sector público valenciano y de sus cuentas, aquellas que de acuerdo con el ordenamiento jurídico sean convenientes para asegurar adecuadamente el cumplimiento de los principios financieros, de legalidad, de eficacia y de economía y de transparencia, exigibles al sector público. Además, el artículo 11 de la misma ley establece que en el desarrollo de su función fiscalizadora la Sindicatura de Comptes está facultada para verificar la seguridad y fiabilidad de los sistemas informáticos que soportan la información económico-financiera, contable y de gestión.

La digitalización del sector público valenciano y la transformación digital de la Administración es una de las cuatro tendencias fundamentales que debe considerar la Sindicatura en su actividad fiscalizadora

El **Plan Estratégico 2019-2022 de la Sindicatura de Comptes** incluye la digitalización del sector público valenciano y la transformación digital de la Administración como uno de los cuatro elementos o tendencias fundamentales¹ que debe considerar la Sindicatura de Comptes en su actividad fiscalizadora. Consecuentemente, en el anexo I de ese documento se incluyó la transformación digital de la Administración

como área prioritaria de actuación para la Sindicatura.

Las leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, representan la consolidación desde el punto de vista jurídico de la administración electrónica en todas las entidades públicas y establecen que la tramitación electrónica debe constituir la actuación habitual de las Administraciones, tanto en las relaciones con terceros como entre Administraciones e intraadministraciones, estableciendo el principio de “digital por defecto”.

La Sindicatura de Comptes considera que, además de ser una obligación legal, la transformación digital de la Generalitat hacia una plena administración electrónica –tanto en sus procesos internos como en la prestación de servicios a los ciudadanos– es una materia de importancia estratégica para el desarrollo de una sociedad moderna, adaptada a las actuales y a las previsibles circunstancias futuras, en las que las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) impregnan todos los aspectos de la gestión interna y de la prestación de servicios públicos y en la que los ciudadanos exigen servicios eficaces, accesibles por medios electrónicos a través de Internet en todo momento y en cualquier lugar, y seguros frente a las ciberamenazas.

¹ Véase apartado 2.4 del [Plan Estratégico 2019-2022 de la Sindicatura de Comptes](#).



La pandemia

En este escenario general, la realidad de nuestro entorno cercano y del resto de la sociedad española y mundial en las fases finales de elaboración de este informe es la de una grave crisis sanitaria y socioeconómica provocada por la epidemia de COVID-19. Entre otras muchas cuestiones, esta crisis ha puesto de manifiesto que las Administraciones públicas en general y la Generalitat en particular han sido capaces de mantener gran parte de su actividad durante el periodo más duro del confinamiento, confiando en el buen funcionamiento y la eficacia de sus sistemas de información y comunicaciones (SIC). Durante ese periodo, todas las Administraciones han recurrido al trabajo en remoto, en sus distintas modalidades técnicas, para mantener su actividad en niveles razonables. Esta nueva forma de trabajar se va a mantener en el tiempo, con distintos grados de intensidad, dadas las circunstancias y las incertidumbres planteadas por la COVID-19, así como por el menor impacto medioambiental resultante de la disminución de la movilidad laboral, la consiguiente reducción del tiempo dedicado a los desplazamientos y el aumento de las posibilidades de conciliación familiar. Este importante salto cualitativo, impensable en condiciones normales, ha sido posible gracias a unos SIC ampliamente desarrollados y a un grado razonable de implantación de la administración electrónica.

Los nuevos riesgos tecnológicos

La implantación de la administración electrónica está imponiendo en los entes públicos una transformación en la forma de prestación de los servicios a los ciudadanos y de la gestión pública, basada en sistemas y redes interconectados, que está generando nuevos, continuos y generalizados riesgos tanto frente a amenazas provenientes del ciberespacio como frente a las relacionadas con vulnerabilidades y amenazas de origen interno.

La total dependencia de los sistemas de información y de comunicaciones existente en la gestión pública hace que las Administraciones públicas sean más vulnerables frente a los ciberataques. La transformación digital debe ir inseparablemente unida a la ciberseguridad.

Los riesgos para los sistemas de información que soportan los procesos de la administración electrónica aumentan en la medida que las amenazas a la seguridad provenientes del ciberespacio evolucionan continuamente y aparecen ataques nuevos cada vez más sofisticados y destructivos. Estos obligan a los entes públicos a hacerles frente de forma proactiva y sistemática², estableciendo mecanismos de defensa que en su fundamento están articulados mediante el

Esquema Nacional de Seguridad, de aplicación obligatoria para todo el sector público.

Además, la actual crisis de la COVID-19 ha mostrado con absoluta claridad la total dependencia de los SIC que existe en la gestión pública, lo que hace que nuestras administraciones sean más vulnerables frente a los ciberataques y que mantener una

² Véase apartado 3.7, "Auditar un sector público plenamente digitalizado", del Plan Estratégico 2019-2022 de la Sindicatura de Comptes.



adecuada ciberhigiene y un sólido sistema de protección frente a aquellos sea más necesario que nunca. La generalización del trabajo en remoto ocasiona, como contrapartida de su eficiencia, un fuerte aumento de la superficie de exposición frente a las ciberamenazas, al que las entidades públicas tienen que hacer frente con las dificultades presupuestarias propias de un periodo de crisis.

Trabajo realizado

Por las razones señaladas, y de conformidad con la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, los **programas anuales de actuación de 2019 y 2020** de la Sindicatura de Comptes contemplaron la realización de un análisis del Plan de Transformación Digital de la Generalitat y de las iniciativas abordadas en el ámbito del Centro de Seguridad TIC de la Comunitat Valenciana CSIRT-CV, enmarcadas en el Plan Estratégico de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Generalitat 2016-2020 (PETIC).

2. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA

Objetivos

Los objetivos principales del trabajo son, en primer lugar, proporcionar una evaluación sobre la definición, la ejecución y el grado de consecución de los objetivos previstos en el **Plan de Transformación Digital de la Generalitat 2016-2019 (PTD)** y, en segundo lugar, los que marca la línea estratégica **LE II.7.2, “Capacidades de prevención, detección, respuesta y recuperación ante las ciberamenazas”, del PETIC**, materializada en la gestión del **CSIRT-CV**. Estos objetivos pueden alcanzarse tratando de responder a dos preguntas principales:

Objetivo 1: ¿El PTD ha sido adecuadamente definido y ejecutado, de forma que se garantice la efectiva transformación digital de la Administración pública valenciana?

Objetivo 2: ¿La acción CSIRT-CV ha sido adecuadamente definida y ejecutada de forma que se consiga el objetivo previsto de mejora de las capacidades de prevención, detección, respuesta y recuperación ante las ciberamenazas?

Ámbito subjetivo, objetivo y temporal

El alcance de los trabajos se ha centrado en la gestión realizada por la Generalitat en los dos ámbitos señalados: gestión del Plan de Transformación Digital de la Generalitat 2016-2019 y del CSIRT-CV.

En cuanto al ámbito temporal del trabajo, la revisión del PTD y de la acción incluida en el PETIC sobre el CSIRT-CV corresponde al periodo de vigencia del primero de los planes citados, es decir, 2016-2019.



Metodología

La metodología seguida ha consistido básicamente en el análisis de documentación de distinto tipo (planes, contratos, actas e informes de los comités implicados, etc.), la entrevista con personal responsable de la implantación del PTD y en la gestión y operativa del CSIRT-CV, y la documentación de la evidencia obtenida. El análisis de la evidencia y los resultados obtenidos lo realizamos basándonos en la metodología y los **criterios de evaluación** descritos en el apéndice 4.

Comparando los resultados observados con los criterios de evaluación, además de las conclusiones generales que dan respuesta a las dos preguntas principales antes formuladas, se pueden extraer conclusiones parciales sobre los siguientes subobjetivos:

- La **visión estratégica del plan (criterio 1)**, con el objetivo de contestar a la pregunta de si el PTD establece una estrategia clara para conseguir la transformación digital de la Generalitat.
- Los **objetivos del plan (criterio 2)**, de tal forma que podamos alcanzar una opinión fundamentada sobre si los objetivos del plan están adecuadamente definidos y medir su grado de consecución.
- El marco de **gobernanza y liderazgo (criterio 3)** planteado en el PTD, es decir, si los órganos de dirección del PTD y la estructura organizativa utilizada para su ejecución y seguimiento han facilitado la consecución de los objetivos previstos.
- La **gestión de los recursos (criterio 4)**, para alcanzar una conclusión sobre si se han asignado y gestionado los recursos necesarios para la exitosa implantación del plan.
- Los mecanismos de **seguimiento** aplicados (**criterio 5**), para apoyar la consecución de los objetivos del plan de transformación, iniciativa estratégica que, por su alcance, complejidad y coste, requiere de un alto grado de supervisión.
- El **alcance y el grado de ejecución de la acción CSIRT-CV (criterio 6)**, orientada a la mejora de las capacidades de prevención, detección y respuesta ante las ciberamenazas.

Hemos llevado a cabo el trabajo de conformidad con los *Principios fundamentales de fiscalización de las instituciones públicas de control externo* y con las normas técnicas de auditoría aprobadas por el Consell de la Sindicatura recogidas en el *Manual de fiscalización* de la Sindicatura de Comptes. Dichos principios exigen que cumplamos los requerimientos de ética aplicables a los auditores públicos, así como que planifiquemos y ejecutemos el trabajo con el fin de obtener evidencia de auditoría que nos permita emitir unas conclusiones en relación con los dos objetivos antes señalados y, en su caso, formular recomendaciones que contribuyan a la subsanación de las deficiencias observadas.

El trabajo ha sido llevado a cabo por la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información de la Sindicatura (UASI).



3. QUÉ ES LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Puesto que el elemento central de este trabajo es la transformación digital, es importante tener muy claro cuál es su significado, qué debe entenderse por tal, ya que no existe una definición de carácter legal. Tampoco en el PTD se define explícitamente qué significa o representa la transformación digital para la Generalitat.

Según el documento de la Unión Europea *Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020, Acelerar la transformación digital de la Administración*³, "una administración pública moderna y eficiente tiene que garantizar servicios rápidos y de alta calidad para los ciudadanos y un entorno favorable a la actividad empresarial [...] **las administraciones públicas deben transformar su gestión interna, replantearse y rediseñar los servicios y los procedimientos existentes** y abrir sus datos y servicios a otras administraciones, y, en la medida de lo posible, a las empresas y a la sociedad civil".

Un elemento importante que distingue la transformación de los tipos de cambio graduales es el abandono de modelos operativos analógicos basados en la interacción entre personas, aun con el soporte de medios electrónicos, en favor de los nuevos sistemas digitales automatizados en gran medida previa redefinición de los procesos operativos.

La transformación digital no es una cuestión exclusivamente técnica, no es la mera informatización de procesos administrativos diseñados con mentalidad analógica muchos años atrás en la mayor parte de los casos. Los aspectos tecnológicos son esenciales, pero no son los más importantes; la tecnología solo es un elemento instrumental para llevar a cabo la reingeniería de procesos que implica la transformación digital de la Administración. **La tecnología no puede hacer buenos unos procedimientos malos.**

Y alineada con la visión anterior está la incluida en el Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos 2015-2020⁴, que define la transformación digital como "la **revisión integral** de las tareas, actividades y procesos de gestión de los bienes y servicios consustanciales a la naturaleza y misiones de cada organización, que se basa en la integración de los recursos y capacidades de las tecnologías de la información en dichas actividades y procesos. Con ello se favorece la eficacia y la eficiencia de la actuación pública y, por tanto, la aportación de valor al conjunto de la sociedad, ya sea desde una perspectiva individual o colectiva. Implica un rol de las tecnologías de la información como inductoras para el tratamiento integral de grandes volúmenes de información, la mejora de la toma de decisiones y una predisposición abierta a la innovación y al carácter dinámico de las expectativas, requerimientos y demandas de los clientes y usuarios de dichos bienes y servicios".

³ [Plan de Acción de Administración Electrónica de la UE 2016-2020. Acelerar la transformación digital de la administración](#), 19/04/2016, (COM [2016] 179 final).

⁴ [administracionelectronica.gob.es/pae Home/pae Estrategias/Estrategia-TIC/Estrategia-TIC-AGE.html](http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC/Estrategia-TIC-AGE.html)



La transformación digital implica partir de cero y reflexionar sobre cuál es la mejor forma de prestar un servicio con los medios tecnológicos actuales. Implica una completa reingeniería de procesos.

Podríamos resumir que la transformación digital implica una completa reingeniería de procesos en la que deben intervenir personas con responsabilidad funcional, conocedoras del proceso de gestión a rediseñar, y personal con perfil técnico que colaboren con aquellas, que son las responsables últimas de la óptima funcionalidad de una aplicación de administración electrónica.

4. EL PLAN DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA GENERALITAT 2016-2019

El conseller de Hacienda y Modelo Económico informó al Pleno del Consell en su sesión de 1 de abril de 2016 de la elaboración del **Plan de Transformación Digital 2016-2019 (PTD)**, que se enmarca en la **Agenda Digital para la Comunitat Valenciana 2014-2020**.

El PTD **se estructura en tres planes** de objeto, alcance y naturaleza específicos (véase el apéndice 3 para mayor detalle):

Plan de Administración Electrónica (PAE)

Este plan persigue completar la administración electrónica de la Generalitat, tanto respecto a sus componentes y su integración, como a la interoperabilidad entre Administraciones y a los servicios y actividades de ejercicio de competencias.

Plan de Adaptación de Servicios y Aplicaciones (PASA)

Los objetivos de este plan son unificar y estandarizar la producción, actualización y mantenimiento de aplicaciones de la Generalitat competencia de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DGTIC).

Plan de Seguimiento (PS)

El proceso de ejecución o desarrollo de un plan debe ser objeto de adecuado control para conocer su grado de concordancia entre lo planificado y lo efectivamente realizado, para medir el grado de avance del plan y de cada uno de sus proyectos, el cumplimiento de objetivos, el seguimiento y control de entregables y la identificación de problemas y propuesta de acciones correctivas.

5. CONTEXTO E INICIATIVAS ESTRATÉGICAS RELACIONADAS

Como ya se ha señalado, la transformación digital y la implantación de la administración electrónica, además de ser necesarias para mejorar la eficiencia y adaptarse a las formas de



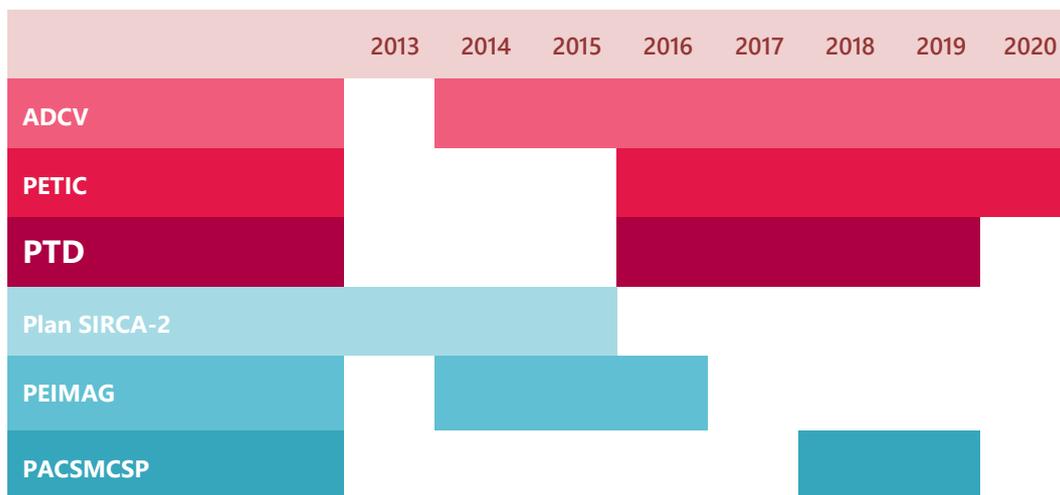
gestionar del siglo XXI, son una obligación legal impuesta por las leyes 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establecen que la Administración será digital por defecto. También posibilitan que las Administraciones cumplan con los principios de economía, eficiencia y eficacia previstos en el artículo 31.2 y 103.1 de la Constitución.

Esta materia fue objeto de tratamiento legal en el ámbito autonómico por la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana (derogada por la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat), y por el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, aprobado mediante el Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, cuyo objeto es la regulación del régimen jurídico de la utilización por la Administración de la Generalitat de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el desarrollo de su actividad administrativa. Este importante reglamento, todavía vigente, ha sido modificado por diversas disposiciones en los últimos años y hace numerosas referencias a disposiciones ya derogadas.

Durante los últimos años, impulsadas tanto por la presión normativa de las mencionadas disposiciones legales como por la oportunidad estratégica para mejorar la gestión pública, ha habido varias iniciativas para la modernización, la implantación de la administración electrónica y para llevar a cabo una transformación digital de la Generalitat Valenciana.

Analizados en el apéndice 2 los distintos planes estratégicos para la “modernización” de la Generalitat, podemos sintetizar su alcance temporal en el cuadro 1.

Cuadro 1. Alcance temporal de los distintos planes estratégicos de “modernización”



La orientación y el enfoque con el que se han abordado los distintos planes estratégicos han sido variados y descoordinados, pero a pesar de eso, si se analizan en detalle, se aprecia una clara interrelación entre ellos, tanto en cuanto a objetivos a conseguir como de actores involucrados.



6. CONCLUSIONES

Primera conclusión general

Respondiendo a la primera pregunta, **¿El PTD ha sido adecuadamente definido y ejecutado de forma que se garantice la efectiva transformación digital de la Administración pública valenciana?**, la primera conclusión es:

El Plan de Transformación Digital no establece la visión estratégica para alcanzar la transformación digital de la Generalitat, los objetivos definidos son demasiado generales, sin concretar hitos o metas a conseguir, y no se han asignado presupuestos para llevarlo a cabo.

En cuanto a su ejecución, a pesar de los logros obtenidos en la implantación de componentes tecnológicos de administración electrónica, la transformación digital de la Generalitat es todavía una asignatura pendiente.

La transformación digital de una entidad como la Generalitat, con numerosas unidades administrativas, con muchas, complejas y anticuadas aplicaciones informáticas, supone un gran reto, ya que un proceso de transformación a gran escala requiere un cambio general de procesos y de comportamiento en funcionarios y en el nivel directivo, junto con una inversión presupuestaria importante. Todo ello significa que la transformación digital de la Generalitat es intrínsecamente difícil, es necesario un liderazgo claro, con las competencias adecuadas para llevarla a cabo y el máximo compromiso político y presupuestario, que no se han producido.

Esta conclusión general se puede desagregar en las cinco conclusiones parciales relacionadas con los subobjetivos señalados en el apartado 2 anterior:

1. **El Plan de Transformación Digital, tiene una visión estratégica insuficiente para alcanzar la transformación digital de la Generalitat y no incluye los principios rectores que deberían regir su actuación.**

Aunque en el ámbito del PAE se han realizado avances importantes que contribuyen sin duda alguna a la implantación de un modelo de administración electrónica en la Generalitat con el desarrollo de componentes y actividades de la administración electrónica, si estos no se incorporan a procedimientos de gestión "modernizados" y a los aplicativos que les dan soporte, el esfuerzo realizado no obtiene los frutos deseables en un proceso transformador, ya que tendríamos procesos obsoletos con elementos tecnológicos actuales. La adaptación necesaria para que las aplicaciones y servicios hagan uso de los componentes desarrollados en el PAE se debería haber abordado en



el PASA (fases 3 y 4 del PTD), pero dicho plan no ha sido definido y los avances en esta materia se producen de forma no orquestada, no planificada.

El PTD es fundamentalmente un plan centrado en el desarrollo de elementos *software* para implantar piezas de la administración electrónica bajo un paradigma continuista, es decir, sin plantearse la conveniencia de realizar cambios en la forma de trabajar, de modernizar los procesos administrativos ni contemplar la reingeniería de los procesos y el uso de nuevas tecnologías como palanca para el incremento de la eficacia y la eficiencia de la labor de la Administración. Estos últimos elementos son los que caracterizan, precisamente, un proceso transformador.

Además, el PTD presenta debilidades debido al escaso grado de cohesión e integración con otras iniciativas estratégicas en materia de administración electrónica y transformación digital emprendidas por otros órganos de la Generalitat.

- 2. No hay una relación clara entre los objetivos generales del PTD y las líneas de actuación previstas para su consecución. El plan no contempla los hitos o metas a conseguir, no se han fijado objetivos concretos. Esto ha sido especialmente destacable respecto del Plan de Adaptación de Servicios y Aplicaciones, que no se ha desarrollado.**

Adicionalmente, no nos consta ninguna actuación en el ámbito subjetivo del plan referido a las entidades locales y a la Administración institucional de la Generalitat.

- 3. Ha faltado una sólida gobernanza y liderazgo en el PTD que impulsara la transformación digital de la Generalitat.**

Para abordar con éxito la transformación digital deben involucrarse en su dirección y liderazgo los órganos directivos del máximo nivel, no solo del área tecnológica sino, especialmente, de las áreas funcionales. Las comisiones creadas con ese fin en las que participan distintos departamentos de la Generalitat (CITEC, GOTICAE, COSMIQ y CIMAP) han carecido de capacidad decisoria y no han resultado operativas a nivel práctico en el impulso y la ejecución del PTD.

Tras analizar el contexto normativo y estratégico, hemos observado falta de cohesión entre las distintas iniciativas diseñadas por la Generalitat para la implantación de la administración electrónica y la transformación digital. Ha existido una distribución dispersa de competencias entre distintas consellerías en materia de "transformación digital", que se ha traducido en la aprobación de planes estratégicos de "modernización" que se solapan, sin la adecuada coordinación entre ellos y con progresos limitados en la transformación digital de la Generalitat.

- 4. Ni el PTD ni el PETIC han dispuesto de un presupuesto específico definido y aprobado. No es realista diseñar un plan de transformación digital, ambicioso y complejo por definición, sin asignar expresamente recursos humanos y financieros para su ejecución. En los presupuestos anuales de 2016 a 2019 se asignó, en el capítulo 6, 28,7 millones de euros al subproyecto de inversión denominado DI380222 "Administración electrónica de la Generalitat".**



Tampoco se han definido indicadores para medir los costes de las actuaciones incluidas en el plan y no se ha previsto la utilización de herramientas eficaces para recoger y documentar los costes en que se ha incurrido.

5. **El seguimiento del PTD, centrado en el PAE, se ha externalizado y el pliego de prescripciones técnicas para su contratación, aunque no se trata propiamente de un plan formal, puede considerarse aceptable e incluye las tareas básicas de un plan de ese tipo.**

El calendario inicialmente previsto para el Plan de Seguimiento (PS) no se ha cumplido, ya que debía comenzar a principios de 2016, pero el contrato del "Servicio de soporte integral del Plan de Transformación Digital de la Generalitat" fue adjudicado en marzo de 2018 y formalizado el 31 de mayo de 2018; es decir, desde que inició su vigencia el PTD hasta que se formalizó el contrato transcurrieron más de dos años. Su duración es de 36 meses, con finalización teórica por tanto en mayo de 2021, 17 meses después de finalizar la vigencia del PTD.

Segunda conclusión general

En relación con las acciones desplegadas en materia de ciberseguridad, que son un requisito indispensable para el adecuado funcionamiento de la administración electrónica, y que están contempladas en el PETIC, debemos responder a la segunda pregunta: **¿La acción CSIRT-CV ha sido adecuadamente definida y ejecutada de forma que se consiga el objetivo previsto de mejora de las capacidades de prevención, detección, respuesta y recuperación ante las ciberamenazas?** La segunda conclusión general es:

Aunque el PETIC no establecía ningún objetivo concreto en relación con el CSIRT-CV (acción II.7.2.1 CERT CSIRT-CV), tras adquirir un conocimiento de los procedimientos llevados a cabo por la DGTIC, su Servicio de Seguridad y el CSIRT-CV, consideramos que las actividades llevadas a cabo por el CSIRT-CV en materia de prevención, detección y respuesta a ciberamenazas son las que corresponden a un centro de respuesta a incidentes de seguridad. Dichas actividades son fundamentales para contribuir a la obtención de un nivel adecuado de ciberseguridad frente a las amenazas externas en los sistemas de información de la Administración de la Generalitat Valenciana y su sector público.

La implicación del conjunto de servicios de la DGTIC, incluido el CSIRT-CV, en la implementación de soluciones técnicas seguras para afrontar las necesidades de trabajo a distancia en la Administración de la Generalitat y su sector público derivadas de la crisis motivada por la COVID-19 en 2020, ha permitido conseguir en un plazo muy breve de tiempo los accesos necesarios para mantener un nivel razonable de funcionamiento de los servicios prestados a través de los sistemas de información de la Generalitat Valenciana. La Generalitat ha sido capaz de mantener gran parte de su actividad confiando en el buen funcionamiento y la eficacia de los sistemas de información y comunicaciones y sin



incidentes de seguridad destacables que no hayan sido detenidos por el sistema de seguridad de la Generalitat.

7. RECOMENDACIONES

Como resultado del trabajo realizado, recomendamos:

Dirigidas al Consell

1. La transformación digital de la Generalitat debe ser una prioridad estratégica y debe abordarse cuanto antes y de forma decidida. Esa transformación solo se conseguirá si se dan una serie de condiciones mínimas, entre las cuales podemos señalar:
 - Eliminar la dispersión de esfuerzos y la proliferación de iniciativas que se solapan, interfieren y carecen de la coherencia necesaria.
 - Definir una gobernanza y liderazgo eficaz. Debería crearse un servicio de organización horizontal, potente, con capacidad operativa y decisoria, no solo consultiva, con competencias reales en modernización y reorganización de procesos (organizativamente similar a la Intervención General o a la Abogacía) y con una visión global y no fragmentada.
 - Dotar al proceso transformador de los recursos humanos y económicos necesarios.
 - Lo esencial es modernizar los procesos, la forma de gestionar los servicios públicos. Aunque la tecnología es importante, solo es instrumental.
2. Un proceso de este tipo implica involucrar a los responsables de cada uno de los procedimientos administrativos de la Generalitat (directores generales, subdirectores, jefes de servicio...) en la transformación y simplificación de los procedimientos.

En las aplicaciones corporativas, utilizadas por varias consellerias y/o entidades públicas, es necesario nombrar a un responsable que centralice y canalice las necesidades de todos los departamentos interesados en ese proceso de transformación. Actualmente hay aplicaciones que carecen de responsable funcional.

Para los servicios prestados a los ciudadanos y a las empresas a través de internet, es también esencial incorporar en el centro del proceso de cambio las necesidades y la perspectiva de los usuarios de los procedimientos. En este apartado son elementos necesarios tanto la simplificación de procedimientos como el intercambio de datos entre diferentes administraciones o departamentos y la aplicación efectiva del principio del dato único.

3. Potenciar e incrementar los recursos de la Generalitat destinados a mejorar los niveles de ciberseguridad y resiliencia de los sistemas de información, tanto a nivel de recursos personales como de presupuestarios.



4. Actualizar el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, aprobado mediante el Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, cuyo objeto es la regulación del régimen jurídico de la utilización por la Administración de la Generalitat de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el desarrollo de su actividad administrativa. Este importante reglamento, todavía vigente, ha sido modificado por diversas disposiciones en los últimos años y debería ser objeto de una revisión y actualización general, ya que hace numerosas referencias a disposiciones ya derogadas.
5. Elaborar un catálogo completo de procedimientos administrativos, tal como estaba previsto en la Orden 7/2012, de 27 de septiembre, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública, por la que se regula el catálogo de procedimientos administrativos de la Administración de la Generalitat y su sector público, sobre el que poder cuantificar el porcentaje que representan los procedimientos y expedientes que pueden realizarse completa o parcialmente a través de medios electrónicos respecto del total.

Dirigidas a la DGTIC

6. Los futuros planes de la DGTIC deben incluir objetivos específicos y las acciones medibles que se requieran para implementarlos. También deben incluir hitos para la aplicación de todas las medidas. Deben ser realistas sobre el tiempo y la inversión requeridos. También deben quedar claras las responsabilidades de los distintos actores y los recursos de que disponen.
7. La DGTIC debería introducir metodología de gestión basada en proyectos. La gestión de los costes de un proyecto conlleva el registro de todos los costes asociados (horas de personal interno y externo, *hardware*, licencias, etc.) con el objetivo de disponer de forma inmediata y precisa de dicha información y conocer las desviaciones frente a lo planificado.
8. En relación con la acción II.7.2.1 CSIRT-CV del PETIC recomendamos:
 - Establecer y aprobar los objetivos a conseguir en materia de ciberseguridad y definir los indicadores para su medición.
 - Utilizar los recursos del CSIRT-CV para realizar los análisis de riesgos previstos en el Esquema Nacional de Seguridad y definir los niveles de seguridad de cada uno de los sistemas de información de la Generalitat de acuerdo con la citada norma. Esta clasificación determina las medidas de seguridad aplicables a cada uno de ellos.
 - Mejorar o establecer los mecanismos de comunicación del CSIRT-CV con el resto de la DGTIC para que todas las alertas y propuestas de mejora se trasladen con la mayor rapidez posible a los responsables de la DGTIC encargados de implementarlas y asegurar su implantación. Por ejemplo, mediante el establecimiento del registro y seguimiento de todas las propuestas de mejora del CSIRT-CV para verificar su implementación.



- Establecer un plan de uso de los servicios del CSIRT-CV para la Generalitat y comunicar a los diferentes responsables de los sistemas de información de la Generalitat los recursos que tienen a su disposición en este centro para la mejora de la seguridad de los sistemas que se encuentran bajo su responsabilidad.
9. La DGTIC debería estudiar si los recursos humanos disponibles y el nivel orgánico actual del Servicio de Seguridad y el CSIRT-CV se corresponden con la importancia crítica de la seguridad de los sistemas de información para una entidad del tamaño y complejidad de la Generalitat.



APÉNDICE 1

Normativa y materiales de referencia



Europea

- 19-04-2016 Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 (Bruselas, 19.4.2016 COM [2016] 179 final)
- 26-08-2010 Agenda Digital para Europa

Estatal

- 05-12-2018 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales
- 01-10-2015 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- 01-10-2015 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
- 01-02-2013 Agenda Digital para España
- 08-01-2010 Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad

Comunitat Valenciana

- 21-02-2020 Decreto 26/2020, de 21 de febrero, del Consell, de creación de la Comisión Interdepartamental para la Modernización de la Administración Pública (CIMAP)
- 05-07-2019 Decreto 105/2019, de 5 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat
- 16-06-2019 Decreto 5/2019, de 16 de junio, del president de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las conselleries, y sus atribuciones
- 31-10-2018 Decreto 195/2018, de 31 de octubre, del Consell, por el que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación
- 03-08-2018 Decreto 119/2018, de 3 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico
- 29-10-2016 Resolución de 28 de octubre de 2016, del director general de Tecnologías de Información y las Comunicaciones, por la que se hace público el Acuerdo de 22 de julio de 2016, del Pleno de la Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica, la Calidad y la Sociedad del Conocimiento en la Comunitat Valenciana (Comisión CITEC), por el que se extingue la comisión



técnica actualmente existente y se crean dos comisiones técnicas de carácter permanente (GOTICAE y COSMIQ)

- 07-07-2015 Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat
- 12-12-2014 Decreto 220/2014, de 12 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana (última actualización 5/febrero/2019)
- 24-08-2012 Decreto 130/2012, de 24 de agosto, del Consell, por el que se establece la organización de la seguridad de la información de la Generalitat (modificado por el Decreto 3/2019, de 18 de enero, del Consell, de aprobación del Estatuto de la Agencia Tributaria Valenciana)
- 10-07-2012 Orden 9/2012, de 10 de julio, de la Conselleria de Sanidad, por la que se establece la organización de la seguridad de la información
- 27-04-2012 Decreto 66/2012, de 27 de abril, por el que se establece la política de seguridad de la información de la Generalitat
- 25-07-2008 Decreto 112/2008, de 25 de julio, del Consell, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica, la Calidad y la Sociedad del Conocimiento en la CV (CITEC)

Comunitat Valenciana, planes estratégicos

- 12-11-2019⁵ Estrategia de Inteligencia Artificial de la Comunitat Valenciana
- 15-01-2018 Plan de Atención a la Ciudadanía, Simplificación y Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos
- 30-12-2016 Plan Estratégico de la Generalitat en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones 2016-2020
- 01-04-2016 Plan de Transformación Digital 2016-2019
- 05-12-2014 La Agenda Digital de la Comunitat Valenciana 2014-2020
- 07-03-2014 Plan Estratégico de Innovación y Mejora de la Administración de la Generalitat 2014-2016

⁵ La fecha indicada corresponde al día en que se realizó la presentación pública. No tenemos constancia de quién lo aprobó ni de cuándo lo hizo.



APÉNDICE 2

Iniciativas estratégicas en materia de administración electrónica y modernización



AGENDA DIGITAL PARA EUROPA Y PLAN DE ACCIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DE LA UE 2016-2020

La Comisión Europea aprobó en mayo de 2010 la [Agenda Digital para Europa](#) como una de sus iniciativas emblemáticas para impulsar la economía europea, y en 2016 aprobó el [Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020, Acelerar la transformación digital de la Administración](#), con el ánimo de ser un instrumento para unificar los esfuerzos realizados por los distintos estados miembros, que habían desarrollado en los años anteriores sus propias estrategias, y establecer una serie de principios que cualquier iniciativa posterior debería respetar.

AGENDA DIGITAL PARA ESPAÑA

Por su parte, el Consejo de Ministros aprobó, en febrero de 2013, la [Agenda Digital para España](#), que constituye la estrategia del Gobierno para desarrollar la economía y la sociedad digital y marca la hoja de ruta en materia de tecnologías de la información y de administración electrónica para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda Digital para Europa, e incorpora objetivos específicos para el desarrollo de la economía y la sociedad digital en España.

Diversas comunidades autónomas han desarrollado sus propios planes estratégicos en TIC, adaptados a sus ámbitos territoriales.

AGENDA DIGITAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA 2014-2020

En este marco, la [Agenda Digital de la Comunitat Valenciana \(ADCV\)](#) aprobada por acuerdo del Consell el 5 de diciembre de 2014, constituye "el marco estratégico regional para avanzar en el desarrollo de la sociedad digital y expresa el firme propósito de la Generalitat de establecer un plan para impulsar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como motor del crecimiento económico sostenible y del empleo de calidad en el período 2014-2020"⁶.

La ADCV "se plantea como un plan estratégico"⁷ con un marco temporal de siete años, por considerarlo un periodo de tiempo suficiente para abordar actuaciones de carácter estratégico. Además, este periodo estaba sincronizado con el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea 2014-2020 y con el programa de fondos estructurales.

La ADCV está estructurada en tres ejes, siendo el tercer eje, "Administración digital", el que incluye en su ámbito de actuación a la administración electrónica, junto a la gestión y

⁶ agendadigital.gva.es/es/objetivos

⁷ Página 6 de la ADCV.



gobierno de las TIC en el conjunto de la Administración de la Generalitat, para el que se definieron los siguientes objetivos estratégicos:

1. Avanzar en la reducción de las cargas administrativas para ciudadanos y empresas mediante el desarrollo de la administración electrónica y promover los servicios públicos digitales. En este objetivo se incluyen acciones que han tenido continuidad en el Plan de Transformación Digital.
2. Mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos, a través del uso intensivo de las TIC.
3. Lograr un uso más eficiente de los recursos TIC de la Administración.

La Generalitat ha ido desarrollando a lo largo del tiempo diferentes planes estratégicos relacionados con el avance de la administración electrónica y la modernización de la Administración, pero hasta la fecha no disponemos de información sobre la relación entre las iniciativas incluidas en la ADCV y los distintos proyectos abordados, así como su gestión presupuestaria, es decir, los presupuestos procedentes de la dotación realizada a la ADCV para la realización de los proyectos específicos.

PLAN ESTRATÉGICO DE INNOVACIÓN Y MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT 2014-2016 (PEIMAG)

Aprobado por el Consell el 7 de marzo de 2014, este plan fue impulsado por la Secretaría Autónoma de Administración Pública de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública. Formula una estrategia marco que prioriza y centra todas sus actuaciones en los procesos de la organización y en las personas que trabajan al servicio de la Generalitat, y lo hace a través de los cinco planes específicos que se detallan más adelante, alguno de los cuales ya estaba aprobado con anterioridad.

En el PEIMAG se definen los siguientes objetivos:

1. Adaptar la Administración a las demandas y necesidades de la sociedad y a los retos de austeridad y eficiencia que el escenario económico impone: una administración sostenible y austera.
2. Promover una administración pública más racional, ágil y próxima al ciudadano que destaque por su ética, transparencia y eficacia: una administración transparente y cercana.
3. Consolidar la cultura corporativa de excelencia definida para la Generalitat y avanzar en la modernización y mejora continua de la calidad de los servicios públicos que se prestan: una administración de calidad.



Y para la consecución de los objetivos anteriores el plan se estructura en dos ejes:

Primer eje

Este eje se despliega a su vez en **tres grandes planes de actuación**, estando los dos primeros relacionados con los objetivos del PTD:

- Avanzar en la **simplificación de normas y procedimientos y en la reducción de cargas administrativas** mejorando la atención a ciudadanos y empresas y potenciando, al máximo, las alianzas y las relaciones de cooperación interadministrativa en un marco de colaboración y corresponsabilidad (**Plan SIRCA-2: Plan de Simplificación y Reducción de Cargas Administrativas 2013-2015**⁸). Cuenta entre las actuaciones o proyectos a desarrollar con uno destinado **al impulso de la administración electrónica**.
- **Impulsar la innovación tecnológica, potenciar la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación y el desarrollo de la administración electrónica (Agenda Digital Valenciana)**.
- Promover una gestión de calidad e implantar una cultura de la evaluación y control del rendimiento: compromiso con la calidad y rendición de cuentas (Plan de Calidad e Inspección de Servicios).

Segundo eje

Focalizado en las personas, se dirige a lograr, en el ámbito de los recursos humanos, una administración sostenible y austera.

PLAN DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL 2016-2019

En este contexto, tras el plan anterior, y en orden cronológico, aparecieron el PTD y posteriormente el PETIC.

El Pleno del Consell de 1 de abril de 2016 tuvo conocimiento del **Plan de Transformación Digital 2016-2019 (PTD)**, que se enmarca en la Agenda Digital para la Comunitat Valenciana. A lo largo del presente informe, en particular en el apéndice 3, se comenta *in extenso* este plan.

⁸ Aprobado por el Consell, en su reunión de 10 de mayo de 2013 (Resolución de 13 de mayo de 2013, del conseller de Hacienda y Administración Pública, por la que se dispone la publicación del Segundo Plan de Simplificación y Reducción de Cargas Administrativas, Plan SIRCA-2 [2013-2015]).



PLAN ESTRATÉGICO DE LA GENERALITAT EN MATERIA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES 2016-2020 (PETIC)

Como continuación del anterior plan estratégico de la DGTIC, el denominado Estrategia TIC 2011-2015, el Consell de la Generalitat aprobó mediante el Acuerdo de 30 de diciembre de 2016 el [Plan estratégico de la Generalitat en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones 2016-2020 \(PETIC\)](#)⁹.

Una primera cuestión que conviene destacar es que, tal como se señala explícitamente varias veces en el texto del plan, es un plan estratégico de la DGTIC como órgano, es decir, es el plan estratégico de la DGTIC. Aunque tiene efectos horizontales, es un plan de ese nivel directivo, **focalizado en la tecnología.**

El PETIC se estructura en tres ejes estratégicos:

- a) administración innovadora, eficiente, abierta y consciente;
- b) servicios modernos, seguros, inclusivos e integrados;
- c) fortalecimiento del sector TIC y transformación del modelo productivo.

Estos tres ejes incluyen a su vez 19 objetivos estratégicos que se desarrollan en subobjetivos y acciones concretas, tal como se muestra en el cuadro 2.

Dentro del segundo eje, “Servicios modernos, seguros, inclusivos e integrados”, se ubican los objetivos estratégicos relacionados con la transformación digital y la ciberseguridad, que son las áreas en las que hemos centrado la presente auditoría. En concreto, el PTD se encuentra incluido en el objetivo estratégico **OE II.2, “Administración electrónica ágil, eficiente, conocida y utilizada”**. Este objetivo contiene una línea de actuación que es la **LE II.2.1, “Plan de Transformación Digital”**.

En lo que respecta a la **ciberseguridad**, las iniciativas estratégicas correspondientes a esta área se recogen en el objetivo **OE.II.7, “Ciberseguridad y resiliencia de los sistemas de información y las comunicaciones de las AAPP, ciudadanos y empresas de la Comunitat Valenciana”**.

La revisión que hemos realizado incluye las iniciativas llevadas a cabo en el marco de la línea de actuación **LE II.2, “Capacidades de prevención, detección, respuesta y recuperación ante las ciberamenazas”, acción II.7.2.1 [CERT \(CSIRT-CV\)](#)**, sus objetivos y el grado de consecución de estos.

⁹ DOGV de 04/01/2017.



Cuadro 2. Los 19 objetivos estratégicos del PETIC

Administración innovadora eficiente, abierta y consciente	Servicios modernos, seguros, inclusivos e integrados	Fortalecimiento del sector TIC y la transformación del modelo productivo
<ul style="list-style-type: none"> • Organización interna cohesionada y eficiente • Gobernanza, innovación, calidad y seguimiento integral • Colaboración entre administraciones • Apuesta por el <i>software</i> libre, los estándares y el cumplimiento del marco legal • Apuesta por los datos abiertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas y aplicaciones consolidados y optimizados • Administración electrónica ágil, eficiente, conocida y utilizada • Una administración de justicia moderna y eficiente • Educación, investigación, cultura y deporte innovadora, interactiva e inclusiva • Servicio de hacienda efectivo, innovador e integrado • Equipamiento e infraestructura moderna y adaptada a las necesidades • Ciberseguridad y resiliencia de los sistemas de información y las comunicaciones de las AAPP, ciudadanos y empresas de la CV • Producción y gestión optimizada • Participación ciudadana y transparencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar una relación sinérgica entre universidad, la Administración y la empresa • Defensa de la importancia de las TIC a nivel institucional • Cambio de modelo productivo a través del fortalecimiento del tejido industrial de la CV • Transformación del modelo productivo a través de la banda ancha ultrarrápida en el territorio • Hacia un modelo productivo inclusivo a través de las TIC

Fuente: PETIC.

PLAN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA, SIMPLIFICACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (PACSMCSP)

Tras la publicación del PTD y del PETIC, en 2018 se aprueba el **Plan de Atención a la Ciudadanía, Simplificación y Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos**, que es especialmente relevante por su relación con el PTD. Fue aprobado mediante la Resolución de 15 de enero de 2018, del conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación.¹⁰

Según se señala en su introducción, el plan "incluye los proyectos a ejecutar que hagan posible la nueva **administración electrónica** que establece la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de la forma más eficaz y eficiente posible, sin olvidar nuestra misión fundamental, la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía valenciana. Y, todo ello, eliminando las posibles barreras

¹⁰ funciona.gva.es/es/web/atencio-ciudadania/plans-estrategics.



tecnológicas para aquella parte de la ciudadanía que pueda tener dificultades, de modo que exista un tratamiento equitativo para todas las personas [...]

El Plan, que da continuidad al Plan Anual de Simplificación y Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos de 2016, así como a otros planes anteriores como son el SIRCA-1 y SIRCA-2 (Planes de Simplificación y Reducción de Cargas Administrativas), también atiende las resoluciones de Les Corts aprobadas en los debates de política general en las sesiones del día 15 de septiembre de 2016 y del 14 de septiembre de 2017: Resolución 517/IX, sobre el impulso de una política de reducción de cargas administrativas y simplificación de procedimientos; Resolución 821/IX, para la implantación total de la administración electrónica en la Generalitat; y Resolución 1257/IX sobre la modernización de los servicios de atención a la ciudadanía."

El plan está estructurado en **tres grandes áreas** (correspondientes a las áreas funcionales que componían la Subdirección General de Atención a la Ciudadanía, Calidad e Inspección de Servicios en el momento de la publicación del plan) y que se desagregan en 16 líneas de actuación, las cuales contienen un total de 44 proyectos con sus respectivos objetivos, indicadores y plazos, a ejecutar durante el periodo de vigencia del plan. Dichas áreas son las siguientes:

1. Atención a la ciudadanía.
2. **Simplificación administrativa.** Incluye actuaciones orientadas a la mejora de la eficiencia a través de la **simplificación y de la implantación de protocolos, procedimientos y herramientas tecnológicas de administración electrónica, así como al fomento del uso de aplicaciones corporativas.**

Al analizar esta segunda área, vemos la notable interrelación que existe entre los proyectos incluidos en esta, tendentes a la simplificación administrativa y redefinición de procesos, y los objetivos y tareas del PTD.

3. Cultura de excelencia y mejora de la calidad de los servicios públicos de la Generalitat.

Interrelación PACSMCSP-PTD

Sin entrar en la exposición detallada de cada una de las líneas de actuación y de los proyectos, sí que observamos que el alcance y objetivos de la segunda área del plan están íntimamente relacionados con el PTD. Por ejemplo:

- En la línea de actuación VII del PACSMCSP se trabaja sobre el gestor único de contenidos, que se corresponde con el inventario de los procedimientos administrativos. Este catálogo es una fuente de información fundamental a la hora de abordar de forma efectiva la implantación de la administración electrónica y poder obtener indicadores relevantes en cuanto al grado de avance de esta empresa. En este sentido, en las reuniones que hemos mantenido con personal de la DGTIC nos han indicado que **no existe** un catálogo completo de procedimientos administrativos sobre el que poder cuantificar el porcentaje que representan los procedimientos que pueden realizarse completamente mediante medios electrónicos respecto del total.



- La línea de actuación VIII aborda la tramitación telemática, que implica adaptar todos los procedimientos puestos a disposición de la ciudadanía que actualmente no permiten ser gestionados a través de esta vía.
- En la línea IX se abordan proyectos tan significativos desde el punto de vista del PTD como son, entre otros, el diagnóstico del grado de avance de la implantación de la administración electrónica, el seguimiento de la implantación de las soluciones tecnológicas para el impulso de la administración electrónica o la definición del catálogo de utilidades de administración electrónica e impulso de su integración en las aplicaciones de gestión.
- Y la línea X contempla la realización de análisis funcionales para la adaptación de aplicaciones corporativas críticas como contabilidad y gestión económica, contratación, subvenciones, etc. a los requisitos de administración electrónica.

Como se ha puesto de manifiesto, **el PACSMCSP se solapa en un alto grado con el PTD**, tanto a nivel de objetivos, proyectos a realizar, personal involucrado, etc. **Sin embargo, no hemos identificado la existencia de mecanismos de coordinación entre ambos planes** que contemplen esa gestión coordinada, a niveles como la dirección de los planes, el seguimiento de estos, la gestión de los recursos necesarios, la identificación de las dependencias entre los distintos proyectos, su planificación, etc. La gobernanza y los mecanismos de coordinación interadministrativa existentes relacionados con los objetivos del PTD que no han funcionado correctamente. Esa coordinación debería haberse producido a través de:

- Comisión CITEC
- Comisión GOTICAE
- Comisión COSMIQ
- Alta dirección del PTD y vicepresidencias del Plan de Administración Electrónica y Plan de Adaptación de Servicios y Aplicaciones.

En el apéndice 5 se analizan las funcionalidades atribuidas normativamente a cada uno de estos órganos de dirección y coordinación.

ESTRATEGIA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA 2019

Y la última iniciativa incluida en este análisis para identificar planes y proyectos relacionados con el PTD es la Estrategia de Inteligencia Artificial de la Comunitat Valenciana. Esta fue presentada por el presidente de la Generalitat en el mes de noviembre de 2019; sin embargo, no nos consta qué departamento de la Generalitat la ha impulsado y en qué órgano se ha aprobado. En la web¹¹ de la Generalitat puede descargarse el documento de

¹¹ presidencia.gva.es/es/web/campanyes/inteligenciaartificialcy.



la estrategia, pero sin la información anterior. Además, en febrero de 2021 la nota informativa más reciente en la web tenía fecha de 4 de febrero de 2020¹².

La estrategia se basa en tres pilares:

- El impulso de un ecosistema productivo e innovador
- La preparación de este ecosistema para los cambios socio-económicos
- La adopción de la IA (inteligencia artificial) en la Administración pública

En el último de los pilares, se incluyen proyectos tan directamente relacionados con la transformación digital de la Administración pública valenciana como son:

- Desarrollo de una política propia de infraestructuras que haga posible y facilite la incorporación de la IA alimentada por *Big Data* en los servicios propios de la Administración.
- Diseño de una estrategia de implantación de la IA en la Administración pública que priorice la eficiencia, la transparencia y la calidad del servicio.

Sin embargo, del mismo modo que sucedía con el **PACSMCSP**, no hemos observado mecanismos que integren esta estrategia con el PTD como cabría esperar, dado que la transformación digital conlleva inexcusablemente el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para la mejora de la eficiencia (como se indica en una de las acciones de la propia estrategia de IA). Durante las reuniones mantenidas con el personal de la DGTIC, observamos que no conocían el detalle de dicha estrategia y el órgano responsable de su definición e impulso.

¹² presidencia.gva.es/es/web/campanyes/noticies-inteligenciaartificialcv.



APÉNDICE 3
El Plan de Transformación Digital 2016-2019



1. INTRODUCCIÓN

Según la página web¹³ de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, el Pleno del Consell en su sesión de 1 de abril de 2016 aprobó el **Plan de Transformación Digital 2016-19 (PTD)**, que se enmarca en la **Agenda Digital para la Comunitat Valenciana 2014-2020**. A su vez, el Decreto 218/2017, de 29 de diciembre, del Consell, de modificación del Decreto 220/2014, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica, señala en su preámbulo que **“el Consell aprobó en su reunión de 1 de abril de 2016 el Plan de Transformación Digital de la Generalitat** como línea principal de actuación, que ha de suponer la adaptación de los servicios y aplicaciones informáticos, así como del personal, para facilitar a la ciudadanía el cumplimiento de sus derechos y obligaciones cuando estos son gestionados en el ámbito administrativo.”

A pesar de lo señalado en el decreto indicado, no nos consta a la fecha de este informe que el Consell aprobara explícitamente el PTD, ni si algún órgano de la GV lo ha aprobado.

En el acta¹⁴ de la sesión del Consell del 1 de abril de 2016 consta que el conseller de Hacienda y Modelo Económico “informa sobre la transformación digital de la Administración valenciana, y el Plan de Transformación Digital”.

Aunque no hemos obtenido ningún documento oficial con ese trámite, asumimos que ha sido elaborado por la DGTIC porque lleva su membrete, pero sin firma ni fecha.

Cabe interpretar, al estar integrado el PTD en el PETIC, que al aprobar el segundo el 30 de diciembre de 2016 el Consell implícitamente aprueba el primero, pero esto es una señal muy pobre del grado de compromiso político con el PTD.

A nivel general, el contenido del PTD se estructura en las siguientes secciones:

- **Introducción**, donde se justifica la necesidad de abordar el proyecto de transformación digital, basándose en razones tanto de cumplimiento normativo como de oportunidad estratégica.
- En la segunda sección se detallan los **objetivos del plan, así como los alcances objetivo y subjetivo**.
- En la tercera sección se desarrolla el **contenido** del PTD, que se ha estructurado en tres planes.
- La cuarta sección trata sobre la **gestión de riesgos** asociados al plan, su identificación, valoración y planes de mitigación.
- El **equipo de dirección del PTD** y de los planes que lo integran.

¹³ www.dgtic.gva.es/es/peae.

¹⁴ gvaoberta.gva.es/es/actes/-/asset_publisher/76SHKaKkZE9L/content/acta-del-consell-01-04-2016.



- Por último, se plantea el **cronograma** del plan, que se muestra en la siguiente figura:

Cuadro 3. Cronograma del PTD

PLAN DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL																																																				
CRONOGRAMA	2016												2017												2018												2019															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
PLAN DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA																																																				
Fase 1.- Identificación de las piezas de transformación: componentes y actividades	■																																																			
Difusión del plan	■																																																			
Fase 2.- Desarrollo de los productos del plan	■												■																																							
PLAN DE ADAPTACIÓN DE SERVICIOS Y APLICACIONES																																																				
Fase 3.- Identificación de procedimientos, servicios y aplicaciones a adaptar	■												■																																							
Fase 4.- Desarrollo de las adaptaciones: integración de piezas en servicios y aplicaciones	■												■												■												■															
PLAN DE SEGUIMIENTO																																																				
Fase 5.- Definición de indicadores y métricas. Necesidades de formación y soporte	■																																																			
Fase 6.- Impulso y medición del uso de los servicios transformados	■												■												■												■															

Fuente: PTD.

2. OBJETIVOS DEL PTD

Los objetivos del plan son los siguientes:

- Mejorar y promocionar el uso de la administración electrónica tanto en la gestión interna como por la ciudadanía.
- Promover la sociedad de la información y reducir la brecha digital en la sociedad valenciana.
- Reducir la carga administrativa a ciudadanos y empresas.
- Reducir drásticamente el papel en la gestión administrativa.
- Agilizar los procesos administrativos y reducir su coste.
- Cooperar con las demás administraciones para intercambiar datos y documentos de forma que se evite que los ciudadanos deban acreditarlos desplazándose entre las distintas administraciones y sedes administrativas.
- Ayudar a la transparencia en la acción de gobierno.

Estos objetivos genéricos se complementan en el apartado 2 del PTD, dentro del alcance o ámbito objetivo del plan, con tres objetivos generales adicionales coincidentes con los tres planes parciales del PTD, y que son los siguientes:



- **Completar la administración electrónica de la Generalitat:** A través de la provisión y puesta en producción del conjunto de componentes debidamente integrados de la administración electrónica y la estructuración del desempeño de sus actividades necesarias.
- **Unificar y estandarizar las aplicaciones y los sistemas de información de la Generalitat:** Revisando la cartera de activos de *software*, depurando las eventuales obsolescencias, documentando las aplicaciones y sistemas de información, agrupando los activos susceptibles de convertirse en aplicaciones corporativas y adaptándolos e integrándolos con los componentes y servicios comunes de la administración electrónica.
- **Realizar el seguimiento continuo del uso de los servicios y procedimientos digitales:** No es suficiente con producir servicios públicos, trámites y procedimientos digitales, sino que su uso debe incrementarse para conseguir que los medios electrónicos sustituyan progresivamente a los medios tradicionales: papel y canal presencial. Para ello es necesario medir el uso de servicios y procedimientos digitales, tanto los internos, es decir, por parte de los departamentos y organismos de la Generalitat como, sobre todo, los externos, esto es, por ciudadanos y empresas.

Para su ejecución, el PTD **se estructura en tres planes** de objeto, alcance y naturaleza específicos, coincidentes con los "objetivos adicionales" que acabamos de citar:

Plan de Administración Electrónica (PAE)

Plan de Adaptación de Servicios y Aplicaciones (PASA)

Plan de Seguimiento (PS)

A continuación, describimos las principales características de estos tres planes.

3. PLAN DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA (PAE)

Este plan persigue **completar la administración electrónica de la Generalitat, tanto respecto a sus componentes y su integración, como a la interoperabilidad entre administraciones, y a los servicios y actividades de ejercicio de competencias.**

Consta de dos fases principales:

Fase 1: **Identificación de las piezas de transformación:** componentes y actividades necesarios para la administración electrónica.

Fase 2: **Desarrollo de las piezas de transformación.**

El Plan de Administración Electrónica, elaborado en febrero de 2016 (la versión 1.3 está fechada el 28/2/2016), constituye un plan operativo para la consecución de los objetivos correspondientes a estas fases 1 y 2 del PTD.



El objeto de este plan es "establecer un conjunto ordenado de tareas, evaluando el esfuerzo, plazo y coste de cada una de ellas, a fin de estructurarlas como una hoja de ruta hasta la completitud de la administración electrónica de la Generalitat Valenciana, tanto respecto al desarrollo e integración de componentes de calidad como a su implantación en los órganos y entes de la Generalitat, alto nivel de uso de los servicios públicos digitales, intercambio de datos entre administraciones y eliminación del papel en los procesos administrativos".

El contenido del PAE contempla los siguientes aspectos principales:

- **Ámbito objetivo:** los componentes comunes de la administración electrónica que se deberán desarrollar e implantar, así como las actividades de la administración electrónica que se tendrán que poner en marcha o adecuar a las necesidades.
- Los **objetivos** del plan, que son los siguientes:
 1. Mejorar y promocionar el uso de la administración electrónica tanto en la gestión interna como por la ciudadanía.
 2. Promover la sociedad de la información y reducir la brecha digital en la sociedad valenciana.
 3. Reducir la carga administrativa a ciudadanos y empresas.
 4. Reducir drásticamente el papel en la gestión administrativa.
 5. Agilizar los procesos administrativos y reducir su coste.
 6. Cooperar con las demás administraciones para intercambiar datos y documentos de forma que se evite que los ciudadanos deban acreditarlos desplazándose entre las distintas administraciones y sedes administrativas.
 7. Ayudar a la transparencia en la acción de gobierno.
- Los **requisitos de la administración electrónica**, sección en la que para cada uno de los componentes y actividades de la administración electrónica se expone qué necesidades se debe cubrir con su desarrollo e implantación.
- Un **análisis de la situación actual** para cada uno de los componentes y actividades que integran el ámbito objetivo.
- Las **actividades por realizar**, en donde se valora para cada componente y actividad el porcentaje de esfuerzo pendiente para alcanzar el objetivo previsto y cómo se distribuirá ese esfuerzo, cuantificado en meses por persona, durante 2016 y 2017.
- El **calendario y cronograma** del PAE, para cada una de las piezas de la administración electrónica.
- La **dirección y equipo del plan**, que responde a la estructura definida en el PTD.



- Una sección dedicada a la **gestión de riesgos**, en la que se identifican los riesgos a los que podría verse sometido el plan a lo largo de su vigencia, una valoración de estos riesgos, de acuerdo con su probabilidad e impacto y qué medidas de mitigación podrían establecerse.
- Una última sección destinada a realizar un cálculo estimado de los **costes**, con la particularidad de que en este análisis solo se consideran los trabajos que se asumen como externalizables y no incluye los costes de oficina técnica, que será la encargada de llevar a cabo el Plan de Seguimiento, ni del personal propio.

El PAE señala una serie de elementos (componentes y actividades) de administración electrónica, que se muestran en el cuadro 4, sobre los que se va a actuar para lograr su plena implantación, aunque no se establecen objetivos claramente medibles.

Cuadro 4. Elementos de la administración electrónica

Archivo de documentos electrónicos activos	Portafirmas
Archivo longevo de documentos electrónicos	Portal
Autenticación, firma electrónica y sellos de órgano	Punto único de acceso a los procedimientos
Carpeta ciudadana	Registro de funcionarios habilitados
Carpeta de emplead@ públic@	Registro de órganos de cooperación y convenios
Código Seguro de Verificación	Registro electrónico
Comunicaciones electrónicas en entornos cerrados	Representación y apoderamiento
Copia electrónica	Reutilización de activos informáticos
Custodia documental	Sede electrónica
Digitalización de documentos en papel	Tablón de anuncios y edictos electrónico
Documento electrónico	Actividades administrativas automatizadas
Expediente electrónico	Asistencia en materia de registros
Facilitación del uso de componentes AE	Gestión de componentes
Generador de formularios	Gestión de la reutilización
Intermediación e intercambio de datos entre AAPP	Implantación de los servicios comunes de la AE
Notificaciones y comunicaciones electrónicas	Formularios electrónicos
Órganos colegiados	Promoción del uso de los servicios públicos digitales
Pago electrónico	Adecuación al ENI
Plataforma Autónoma de Interoperabilidad	Ejecución de la política de la GV en AE
Plataforma de Administración Electrónica	Elaboración de estándares y políticas
Plataforma de tramitación de expedientes electrónicos	Gobernanza de la AE
	Informes preceptivos



Consideraciones sobre el PAE

Con carácter general, el contenido del PAE se considera adecuado, en la medida en que incluye los principales aspectos a considerar en un plan operativo destinado al desarrollo de los componentes comunes y actividades de la administración electrónica. Es decir, los elementos necesarios para orquestar su planificación y ejecución.

El PAE de febrero de 2016 ya contemplaba un inventario detallado de los componentes y actividades de administración electrónica. Por tanto, los trabajos correspondientes a la fase 1 del plan, en concreto los asociados a la identificación de las piezas de transformación, se llevaron a cabo según la planificación prevista.

En cuanto a la fase de desarrollo de los productos del plan, el calendario global del PTD contemplaba su finalización al término de 2017. A su vez, el PAE incluía un calendario detallado para el desarrollo e implantación de cada uno de los componentes partiendo de la situación de cada uno de ellos en función del análisis de la situación en la que estos se encontraban cuando se aprobó. Sin embargo, desde el Servicio de Administración Electrónica nos han informado de que dicha planificación sufrió posteriormente modificaciones, debido fundamentalmente a los siguientes motivos:

- El calendario establecido por las leyes 39/2015 y 40/2015, incluida la prórroga de la implantación de ciertos componentes, para los que se posponía la fecha límite de puesta en marcha al 02/10/2020, y nuevamente prorrogada por el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, hasta el 2 de abril de 2021.
- Las imposiciones relacionadas con la administración electrónica que se establecieron desde el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) de los años 2016 y 2017 a la Generalitat, que la obligaban a avanzar alineada con las soluciones y propuestas de la Administración General del Estado. Estos condicionantes afectaron directamente y en gran medida a la planificación de los desarrollos iniciales del PTD.
- La finalización de la prórroga del contrato (DESIG) que contemplaba los desarrollos de los componentes, y la dificultad en hacer un modificado para aumentar el presupuesto disponible para finalizar todos los proyectos en curso y abordar el resto de planificados.

4. PLAN DE ADAPTACIÓN DE SERVICIOS Y APLICACIONES (PASA)

Los objetivos de este plan eran: **unificar y estandarizar la producción, actualización y mantenimiento de aplicaciones de la Generalitat** competencia de la DGTIC.

Se debía realizar en dos fases:

Fase 3: **Identificación de procedimientos, servicios y aplicaciones a adaptar**

Fase 4: **Desarrollo de las adaptaciones:** integración de las piezas de transformación en servicios y aplicaciones



En este caso, el ámbito subjetivo alcanza a todos los departamentos de la Generalitat, con exclusión de Sanidad.

El PTD clasifica las aplicaciones de la Generalitat en tres tipos:

- a) Sistemas de información de **funcionalidad y competencia única**, tanto sobre los datos como sobre su tratamiento, como la contabilidad o la gestión de personal.

Estas aplicaciones, dada su especificidad y complejidad, “debían ser abordadas de forma individualizada y asumiendo que sus plazos de adaptación debían ser muy flexibles”.

- b) Sistemas de información comunes o **corporativos**; es decir, aquellos en los que los datos son competencia de los departamentos, pero las funcionalidades son las mismas en todos ellos, por lo que bastaría una sola aplicación multiorganismo (por ejemplo, el control de presencia o la gestión de la contratación).

Estas aplicaciones están dedicadas a realizar funciones y tareas comunes necesarias en varios o en todos los departamentos. El PTD señalaba que varios centenares de activos de *software*, de alcance, calidad, actualidad, tecnología, estado de mantenimiento y nivel de administración muy dispares, “podrían ser convertidos en unos pocos sistemas de información corporativos potentes y bien administrados, disponibles para su uso con sus propios datos, por todos los departamentos que debe atender la DGTIC”.

- c) Sistemas de información **departamentales**, en los que tanto los datos como su tratamiento son competencia de un departamento (por ejemplo, la gestión de las carreteras autonómicas).

Estas aplicaciones de carácter estrictamente sectorial no son susceptibles de unificarse en sistemas de información comunes y debían ser atendidas igualmente. Puesto que se aproximaban al millar, el PTD indica que debían “racionalizarse y sistematizarse en el PASA”.

Además de las **tareas** señaladas para cada tipo de aplicación, en el PASA también se debía:

- verificar y, eventualmente, depurar, la cartera actual de aplicaciones, así como identificar inequívocamente a sus responsables técnicos y funcionales,
- documentar estas aplicaciones de forma sistemática.

Consideraciones sobre el PASA

De acuerdo con la información examinada, **el PASA no ha sido desarrollado**.

La primera de las dos fases que incluía el PASA, la identificación de procedimientos, servicios y aplicaciones a adaptar, que debía estar finalizada al comienzo de 2017, no se ha ejecutado. Esto implica que no se dispone de la información necesaria sobre en qué servicios y aplicaciones deberían actuar y así centrar el alcance de la segunda fase del PASA.



No ha existido estrategia ni plan de acción previsto para la implantación de los componentes de administración electrónica en cada uno de los entes contemplados en el alcance subjetivo del plan. Por ello, **los componentes generados como resultado de la ejecución del PAE se van implantando –en función de las necesidades y circunstancias que van surgiendo– sin un plan previamente definido.** Esta carencia es muy significativa, ya que no se garantiza que los beneficios asociados a la administración electrónica lleguen a todos los órganos de gestión de la Generalitat, a la ciudadanía y a la sociedad valenciana en general. La adaptación que se ha realizado hasta el momento no ha contado, en muchos casos, con la implicación de los responsables funcionales de cada uno de los procesos a transformar porque el PTD/PASA no prevé mecanismos eficaces para asegurar esa implicación que es imprescindible para una auténtica transformación digital.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el PASA plantea como objetivo, además de la integración de los componentes de la administración electrónica, la unificación y estandarización de la producción, actualización y mantenimiento de aplicaciones de la Generalitat competencia de la DGTIC, y esa unificación y estandarización apenas se ha producido a 31 de diciembre de 2020. **Esta es una de las carencias más importantes que se pueden reprochar a la ejecución del PTD,** ya que la transformación digital de la Generalitat, tal como se ha descrito en el apartado 3 del Informe, se fundamenta en los aspectos tecnológicos desarrollados en el PAE, pero requiere la reingeniería de procesos y de las aplicaciones de los tres tipos arriba descritos.

5. PLAN DE SEGUIMIENTO (PS)

Tal como señala el PTD, el proceso de ejecución o desarrollo de un plan debe ser objeto de adecuado control para conocer su grado de concordancia entre lo planificado y lo efectivamente realizado:

- Grado de avance del plan y de cada uno de sus proyectos.
- Cumplimiento de objetivos.
- Seguimiento y control de entregables.
- Identificación de problemas y propuesta de acciones correctivas.

Las tareas de seguimiento o control y de evaluación del avance de ejecución deben apoyarse en ciertos elementos esenciales, entre otros:

- Un sistema de indicadores.
- Un sistema de informes.

Todo ello se organiza en las dos últimas fases del PTD:

Fase 5: Definición de **indicadores** y de las técnicas para obtener **métricas**. Identificación de necesidades de **formación y soporte**.



Fase 6: **Impulso y medición del uso de los servicios transformados.**

Consideraciones sobre el PS

El PTD contempla, al igual que para el resto de los planes que lo integran, el desarrollo detallado del plan de seguimiento (PS) por parte de la vicepresidencia ejecutiva responsable, en este caso, el servicio de administración electrónica de la DGTIC.

El seguimiento del PTD es un servicio que se ha externalizado (manteniendo, por supuesto, la responsabilidad en cuanto a la dirección y seguimiento en el personal de la DGTIC).

El alcance de los servicios y las tareas realizadas dentro del plan de seguimiento contratado se han visto condicionadas por la evolución del proyecto en su conjunto, principalmente por el hecho de que el Plan de Adaptación de Servicios y Aplicaciones no ha sido desarrollado y ejecutado de acuerdo con lo previsto.

En el apéndice 5 se desarrolla con mayor amplitud esta materia.



APÉNDICE 4

Metodología aplicada



1. ASPECTOS GENERALES DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA

El análisis de la evidencia lo hemos realizado basándonos en los **criterios de evaluación** descritos más adelante para alcanzar los resultados obtenidos.

Con la metodología aplicada, comparando la situación y los resultados observados con los criterios de evaluación, además de las conclusiones generales que dan respuesta a las dos preguntas principales formuladas como objetivos del trabajo en el apartado 2 del Informe, se pueden extraer conclusiones parciales sobre:

- **La visión estratégica del plan (criterio 1)**, con el objetivo de contestar a la pregunta de si el PTD establece una estrategia clara para conseguir la transformación digital de la Generalitat.
- Los **objetivos del plan (criterio 2)**, de tal forma que podamos alcanzar una opinión fundamentada sobre si los objetivos del plan están adecuadamente definidos (alineados con la visión del PTD y con los que se deben contemplar en un PTD según buenas prácticas reconocidas y de referencia) y medir su grado de consecución.
- El marco de **gobernanza y liderazgo (criterio 3)** planteado en el PTD, es decir, si los órganos de dirección del PTD y la estructura organizativa utilizada para su ejecución y seguimiento han facilitado la consecución de los objetivos previstos.
- **La gestión de los recursos (criterio 4)**, en aras de alcanzar una conclusión sobre si se han asignado y gestionado los recursos necesarios para la exitosa implantación del plan.
- Los mecanismos de **seguimiento** aplicados (**criterio 5**), para apoyar la consecución de los objetivos del plan de transformación, iniciativa estratégica que, por su alcance, complejidad y coste, requiere de un alto grado de supervisión.
- **El alcance y el grado de ejecución de la acción CSIRT-CV (criterio 6)**, orientada a la mejora de las capacidades de prevención, detección y respuesta ante las ciberamenazas.

La metodología seguida ha consistido básicamente en:

- a) Revisión detallada del plan de transformación digital, profundizando en las variables clave sobre las que se lleva a cabo la revisión, esto es, visión, objetivos, liderazgo y gobernanza, recursos, y seguimiento. Revisión de otra documentación relacionada, contratos, planes, actas e informes de los comités implicados, etc.
- b) Identificación de los responsables de las principales áreas relacionadas con la transformación digital y realización de reuniones y entrevistas con ellos.
- c) Análisis de contexto del plan: relación existente con otras iniciativas en materia de transformación digital y administración electrónica existentes a nivel de la GVA. En este



punto se profundiza en la relación entre el PTD y el Plan de Atención a la Ciudadanía, Simplificación y Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos.

- d) Identificación de los objetivos e indicadores de medición de la ejecución del PTGDV mantenidos por la DGTIC y verificación y validación de un subconjunto de los indicadores anteriores.
- e) Obtención de datos e interpretación de los indicadores de ejecución. Evaluación del grado de avance en transformación digital de la Generalitat.
- f) Análisis de la evidencia obtenida relacionada con los seis criterios de evaluación definidos y extracción de conclusiones y recomendaciones.
- g) Análisis del funcionamiento del CSIRT.
- h) La identificación de incumplimientos normativos relacionados con la transformación digital y la ciberseguridad.
- i) Elaboración del informe.

Estos procedimientos han sido llevados a cabo por el personal de la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información de la Sindicatura de Comptes.

De acuerdo con los procedimientos establecidos en nuestro *Manual de fiscalización*, las conclusiones del trabajo y el borrador de informe se han discutido con los distintos responsables, al objeto de que corroboraran su contenido o aportaran información o documentación adicional que evidencie o documente sus observaciones. Tras esa discusión ha continuado la tramitación del Informe, que se remitió a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico para el trámite de alegaciones.

2. NUESTROS CRITERIOS DE EVALUACIÓN (CRITERIOS DE AUDITORÍA)

El **objetivo principal de la auditoría** es proporcionar una **evaluación sobre la definición, la ejecución y el grado de consecución de los objetivos previstos en el PTD 2016-2019 y en la línea estratégica LE II.7.2, "Capacidades de prevención, detección, respuesta y recuperación ante las ciberamenazas", del PETIC.**

Para ello, con el alcance definido en el apartado 2 del Informe, deberá obtenerse respuesta a las siguientes preguntas:



Cuadro 5. Criterios de evaluación

Objetivos de auditoría	Subobjetivos de auditoría / Criterios de evaluación	Criterios detallados de evaluación
<p>¿El PTD ha sido adecuadamente definido y ejecutado de forma que se garantice la efectiva transformación digital de la Administración pública valenciana?</p>	<p>Visión estratégica (criterio 1)</p> <p>¿Establece el PTD una estrategia clara para la consecución de sus objetivos?</p> <p><i>Una visión bien establecida es esencial para el éxito de un plan de transformación. La visión da claridad en torno a los resultados esperados de la transformación y establece sus aspectos clave. Es una imagen convincente del futuro que alinea a todas las partes interesadas en torno a la finalidad de la transformación, la escala de la ambición y la naturaleza de los beneficios. Describe las necesidades de los usuarios, los resultados sociales y políticos de la transformación. Define cómo operará la organización.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • El PTD plantea una visión clara en materia de transformación digital que sirve de referencia para centrar los objetivos del plan. • La visión está alineada con la dirección en materia de transformación digital que se plantea tanto a nivel estatal como europeo, considerando tanto la perspectiva normativa como la estratégica. • El PTD es coherente y está alineado con otras iniciativas de la GV relacionadas con la administración electrónica y la modernización administrativa.
	<p>Objetivos (criterio 2)</p> <p>¿Están claramente definidos los objetivos, enmarcados dentro de la visión del plan y están alineados con los que, de acuerdo con las buenas prácticas, corresponden a un PTD?</p> <p><i>El diseño de los objetivos establece cómo se configurarán e integrarán los diferentes componentes para alcanzar la visión.</i></p> <p><i>Tener un diseño de objetivos y acciones coherente es importante porque las transformaciones complejas necesitan conocer cómo encaja todo el conjunto para alcanzar la visión –por ejemplo, diseño de servicios, arquitectura tecnológica, estructuras de personas, procesos y contratos–.</i></p>	<p>Definición de objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> • El PTD define los objetivos para conseguir la transformación digital de la GV. • El PTD define el alcance o ámbito subjetivo y este es acorde con los objetivos definidos. • Los objetivos están claramente mapeados con las acciones a acometer incluidas en el plan. • Para los objetivos del plan se han definido los indicadores que se utilizarán para medir su progreso y éxito y el valor a conseguir a la finalización del plan (o fecha alternativa). • Los indicadores y valores de los objetivos son adecuados para la consecución de una adecuada transformación digital e incluyen valores para: <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de herramientas de administración electrónica. - Adaptación de aplicaciones y servicios. - Administración electrónica por defecto. - Aplicación del principio del dato único. - Simplificación y reingeniería de procesos. - Planes para la utilización de los datos y de la información disponible. - Uso de nuevas tecnologías en las acciones incluidas en el PTD. <p>Consecución de objetivos</p> <p>¿Se han cumplido los objetivos (alcance objetivo) del PTD?</p> <p>¿Se ha cubierto el ámbito subjetivo previsto?</p>



Objetivos de auditoría	Subobjetivos de auditoría / Criterios de evaluación	Criterios detallados de evaluación
	<p style="text-align: center;">Liderazgo y gobernanza (criterio 3)</p> <p>¿Los órganos de dirección del PTD y la estructura organizativa utilizada para su aprobación, ejecución y seguimiento facilitan la consecución de objetivos?</p> <p><i>La naturaleza cambiante de la transformación requiere un fuerte liderazgo y gobernanza para apoyar la toma de decisiones durante el programa. Los acuerdos de gobernanza deben reflejar la importancia de la participación de las personas con responsabilidad y reconocer la importante carga que esto impone al tiempo y la atención del liderazgo.</i></p> <p><i>Llevar a cabo la transformación digital de la GV implica motivar a la acción a una gran red de personas que no están bajo la gestión directa del líder de la transformación.</i></p> <p><i>Tener un liderazgo fuerte es fundamental para el buen fin de la transformación. Su complejidad impone una alta demanda al líder y los líderes de transformación deben reconocerlo empleando un estilo de liderazgo adaptable que sostenga la energía, gestione la incertidumbre e impulse un propósito común.</i></p> <p><i>Los líderes necesitan ser apoyados por un ambiente fuerte y propicio con un fuerte patrocinio desde la parte superior. El equipo superior debe estar de acuerdo con lo que es la visión de transformación y liderar desde el frente en la comunicación de esto a la organización y a sus partes interesadas.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • El plan ha sido formalizado y aprobado al adecuado nivel. • La alta dirección del plan tiene potestad suficiente para asignar recursos y tomar las decisiones necesarias en cuanto a alcance, planificación y recursos necesarios para el éxito del plan. • La alta dirección está comprometida con el éxito del plan y realiza un seguimiento adecuado. • Cada uno de los niveles de mando definidos en el plan dispone de autoridad suficiente para llevar a cabo las tareas que tiene encomendadas. • Todos los órganos involucrados en la ejecución del plan están integrados en los órganos de dirección definidos y trabajan bajo una dirección única. Existen mecanismos de coordinación entre los diferentes participantes que garantizan una línea de actuación conjunta que favorezca la eficacia y eficiencia en la ejecución del plan. • El plan ha sido formalizado y difundido a todo el personal involucrado en la consecución de los objetivos previstos en este con directrices claras para su aplicación.
	<p style="text-align: center;">Recursos (criterio 4)</p> <p>¿Se han asignado los recursos necesarios para garantizar la exitosa implantación del plan y estos son revisados y actualizados convenientemente?</p> <p><i>Entre los requisitos necesarios para la exitosa ejecución de proyectos se encuentra el que estos cuenten desde su inicio con los recursos necesarios para llevarlos a cabo. Se debe realizar una estimación de recursos detallada, que incluya tanto medios materiales como personales, calendarios, etc. y que especifique qué costes no se consideran, así como los mecanismos para</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se han aprobado los recursos presupuestarios del plan para el periodo de vigencia: planificación anual y plurianual. • Los recursos aprobados para el PTD se basan en una estimación detallada de los recursos materiales y personales necesarios para la consecución de los objetivos y contempla los mecanismos necesarios para su revisión y adecuación a lo largo del periodo de vigencia del plan. • Los recursos presupuestarios aprobados se han asignado efectivamente a la ejecución del plan: <ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de presupuestos previstos - Asignación real de recursos personales a la ejecución del plan



Objetivos de auditoría	Subobjetivos de auditoría / Criterios de evaluación	Criterios detallados de evaluación
	<p><i>garantizar que la asignación de recursos se adapta a lo largo de la vida del proyecto.</i></p> <p>Seguimiento (criterio 5) ¿Los mecanismos de seguimiento del plan son eficaces, es decir, garantizan que el plan se ejecuta según lo previsto o, en caso contrario, se identifican a tiempo las desviaciones y se adoptan medidas correctoras?</p> <p><i>Dado el importante volumen de recursos implicados en la transformación digital, es crucial supervisar su evolución durante la ejecución y la puesta en marcha de los programas de transformación.</i></p> <p><i>Una prueba clave de la gestión es la claridad y la calidad de la información sobre la ejecución del plan.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de los proyectos TI planificados • Ejecución de los contratos necesarios y previstos para la correcta ejecución del plan: <ul style="list-style-type: none"> - Contratos para el desarrollo y ejecución del PTD. - Contratos para el seguimiento del PTD (OT de seguimiento del plan; OTAE). • Existen mecanismos para la revisión periódica de las necesidades reales de recursos, la identificación de las variaciones respecto a lo estimado inicialmente y la adopción de las medidas necesarias para corregir las desviaciones identificadas. • Se han establecido e implantado mecanismos de seguimiento sobre el grado de avance del plan que están funcionando adecuadamente y que contemplan: <ul style="list-style-type: none"> - Asignación de responsables de realizar el seguimiento. - Indicadores para realizar el seguimiento: responsables y los mecanismos para obtener indicadores. - Proceso para realizar el seguimiento: qué, cuándo, quién y cómo se reporta a cada uno de los estamentos de dirección del PTD. - Se han adoptado las medidas correctoras necesarias. - Encuestas a los usuarios, tanto internos como externos.
<p>¿La acción CSIRT-CV ha sido adecuadamente definida y ejecutada de forma que se consiga el objetivo previsto de mejora de las capacidades de prevención, detección y respuesta ante las ciberamenazas?</p>	<p>CSIRT-CV (criterio 6)</p> <p>¿La iniciativa CSIRT-CV ha sido adecuadamente definida y ejecutada?</p> <p><i>El riesgo cero en ciberseguridad no existe, pero es importante potenciar y optimizar los recursos disponibles en esta materia en la Generalitat Valenciana ya que la ciberseguridad es una condición necesaria para que todos los servicios públicos y actividades se puedan desempeñar con normalidad.</i></p>	<p>Analizar la organización del CIRT-CV.</p> <p>Analizar los resultados del trabajo del CSIRT-CV en relación con la seguridad de la información. Comparar con los objetivos.</p> <p>Analizar la subcontratación de servicios.</p>



Apéndice 5

Resultados detallados de la auditoría



En los siguientes apartados se detalla, para cada uno de los seis criterios de evaluación principales utilizados en el Informe, los fundamentos de nuestra evaluación basada en la evidencia obtenida y en los “criterios detallados de evaluación” indicados en el cuadro 5, así como la conclusión a la que hemos llegado para cada uno de esos seis criterios.

CRITERIO 1. VISIÓN ESTRATÉGICA DEL PTD

¿Establece el PTD una estrategia clara para la consecución de sus objetivos?

Una visión bien establecida es esencial para el éxito de un plan de transformación. La visión da claridad en torno a los resultados de la transformación y establece sus aspectos clave. Es una imagen convincente del futuro que alinea a todas las partes interesadas en torno a la finalidad de la transformación, la escala de la ambición y la naturaleza de los beneficios. Define cómo operará la organización.

Contexto estratégico del PTD

Como se ha señalado en otros apartados de este informe, el PTD se incardina en una serie de planes para la modernización de la Generalitat de carácter estratégico aprobados a lo largo de los últimos años, detallados en el apéndice 2. En el cuadro 1 vemos cómo el PTD se solapa en el tiempo total o parcialmente con casi todos ellos.

Respecto del PETIC, el PTD se integra como un componente más de aquel, que, aunque tiene efectos horizontales, es un plan de la DGTIC, no es un plan global de la Generalitat que implique activamente a todas las consellerías en su ejecución.

Esta circunstancia, el solapamiento y las interrelaciones entre los distintos planes, no se han gestionado adecuadamente para aunar esfuerzos, ya que hemos observado que ha existido un escaso grado de cohesión e integración con las iniciativas “estratégicas” en materia de administración electrónica y transformación digital emprendidas por la Generalitat, lo que ha representado una debilidad adicional a la hora de implantar en toda su amplitud el PTD.

En particular, destacamos la inexistencia de mecanismos eficaces para unificar las acciones contempladas en el PTD con las propuestas relacionadas del **Plan de Atención a la Ciudadanía, Simplificación y Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos (PACSMCSP)**, aprobado el 15 de enero de 2018. En la página web¹⁵ de la Consellería de Justicia, Interior y Administración Pública se señala:

“Actualmente, las iniciativas en materia de simplificación y reducción de cargas administrativas están recogidas en el **Plan de Atención a la Ciudadanía, Simplificación y Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos, Horizonte 2019**. En el mismo se incluye la elaboración de un plan estratégico con un horizonte temporal de 3 años dirigido a la mejora de la calidad de los servicios públicos y la simplificación y reducción de cargas administrativas en la Generalitat. Para la elaboración de este plan estratégico se contará

¹⁵ justicia.gva.es/es/web/planificacion-estrategica-calidad-y-modernizacion/simplificacion-administrativa.



con la participación de las distintas unidades de la Generalitat implicadas en este tipo de procesos y muy especialmente con la dirección general de Tecnologías de la Información y la Comunicación. El impulso de todas estas medidas se llevará a la Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica, la Calidad y la Sociedad del Conocimiento en la Comunidad Valenciana (CITEC) desde la Comisión Técnica para la Modernización y Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos.”

El PACSMCSP tiene como finalidad mejorar la atención a la ciudadanía y la eficacia administrativa mediante la plena implantación de la administración electrónica y contempla detalladamente el desarrollo y sustitución de varias de las aplicaciones informáticas corporativas más importantes de la Generalitat, solapándose claramente con el ámbito objetivo del PTD. Sin embargo, en ningún momento del extenso PACSMCSP se hace alusión alguna al PTD, lo que a nuestro juicio es una muestra clara de descoordinación entre ambos planes y de la falta de liderazgo al más alto nivel del PTD (carencia también predicable del PACSMCSP), que se comenta en el siguiente criterio de evaluación.

Una situación similar, de ausencia de evidencias de coordinación entre estrategias, se produce respecto de la **Estrategia de Inteligencia Artificial de la Comunitat Valenciana**, publicada en 2019. Aunque tiene un apartado denominado “Adopción de la IA en la Administración pública” está completamente desligada del PTD, no hace referencia alguna al PTD y no nos consta ningún contacto formal entre los responsables de ambos planes ni que la DGTIC haya tenido participación en su elaboración. Siendo la inteligencia artificial un elemento de transformación profunda en el futuro de la gestión pública es poco loable la desconexión existente entre ambas estrategias.

Consideraciones sobre la visión estratégica del PTD

Analizado el PTD, se constata que su contenido **no incluye de forma clara aspectos como la visión (a qué punto se quiere llegar tras finalizar el plan), ni los principios rectores que regirán su actuación.**

A modo de ejemplo, el **Plan de Transformación Digital de la Administración General de Estado 2015-2020** plantea la siguiente visión:

“En el año 2020 la Administración española ha de ser digital, de manera que las tecnologías de la información y las comunicaciones estén tan integradas en la organización que ciudadanos y empresas prefieran la vía electrónica para relacionarse con la Administración por ser la más sencilla e intuitiva, que exista una colaboración fluida con los agentes interesados para poder prestar un servicio integral al ciudadano, que se impulse la innovación continua y la transparencia de los procesos administrativos, que se generen eficiencias internas y se aumente la productividad de los empleados públicos.”

Estableciendo para ello los siguientes principios rectores: orientación al usuario del servicio, unidad y visión integral, colaboración y alianzas, transparencia e innovación.

De manera análoga a lo anterior, el **Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020** se rige por la siguiente visión:



“En 2020 a más tardar, las Administraciones públicas y las instituciones públicas de la Unión Europea deberían ser abiertas, eficientes e integradoras, y prestar servicios públicos digitales sin fronteras, personalizados, fáciles de utilizar y de extremo a extremo a todos los ciudadanos y empresas de la UE. Se aplican enfoques innovadores para diseñar y prestar mejores servicios de conformidad con las necesidades y las demandas de la ciudadanía y las empresas. Las Administraciones públicas aprovechan las oportunidades que brinda el nuevo entorno digital para facilitar sus interacciones con las partes interesadas y entre sí.”

E incluye como principios fundamentales que deberán ser respetados en cualquier iniciativa que se aborde, entre otros, el principio de “solo una vez”, la fiabilidad y seguridad, apertura y transparencia, etc.

¿El PTD es un plan transformador?

El alcance cubierto por el Plan de Transformación Digital no es asimilable al que cabría esperar como resultado de un verdadero proceso de transformación de la Administración valenciana a un modelo digital avanzado, debido, entre otros aspectos, a la poca ambición del plan a la hora de abordar cambios en la forma en que hasta ahora se prestaban los servicios públicos (“vintage”, como los califica el plan).

Esta afirmación se basa en la definición de transformación digital, vista en el apartado 3 de este informe, como “la revisión integral de las tareas, actividades y procesos de gestión de los bienes y servicios consustanciales a la naturaleza y misiones de cada organización, que se basa en la integración de los recursos y capacidades de las tecnologías de la información en dichas actividades y procesos”. Como señalamos en el citado apartado todo proceso de transformación digital implica una “reingeniería” de procesos que no se ha producido en la Generalitat, ni con el PTD, ni con los otros planes estratégicos citados a lo largo del Informe. En todos ellos ha existido poca ambición transformadora.

Su enfoque se circunscribe a un plan centrado únicamente en aspectos tecnológicos y, en concreto, en el desarrollo de elementos *software* (véase cuadro 4) para implantar piezas de la administración electrónica (objeto del PAE) bajo un paradigma continuista, es decir, sin plantearse la conveniencia de cambios en la forma de trabajar, sin modernizar los procesos administrativos ni contemplar la reingeniería de los procesos y el uso de nuevas tecnologías como palanca para el incremento de la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios y la gestión interna. Este rumbo quizá sea consecuencia de que ha sido promovido por la DGTIC sin tener en cuenta, aparentemente, en su elaboración y contenido a los grandes responsables funcionales de los principales procesos de gestión administrativa de la Generalitat,

Conclusión

El PTD tiene una visión estratégica insuficiente para alcanzar la transformación digital de la Generalitat y no incluye los principios rectores que deberían regir su actuación.



Aunque **en el ámbito del PAE se han realizado avances importantes** que contribuyen sin duda alguna a la implantación de un modelo de administración electrónica en la Generalitat con el desarrollo de componentes y actividades de la administración electrónica, si estos no se incorporan a procedimientos de gestión “modernizados” y a los aplicativos que les dan soporte, el esfuerzo realizado no obtiene los frutos deseables en un proceso transformador, ya que tendríamos procesos obsoletos con elementos tecnológicos actuales. La adaptación necesaria para que las aplicaciones y servicios hagan uso de los componentes desarrollados en el PAE se debería haber abordado en el PASA (fases 3 y 4 del PTD), pero dicho plan no ha sido definido y los avances en esta materia se producen de forma no orquestada, no planificada.

El PTD es fundamentalmente un plan centrado en el desarrollo de elementos *software* para implantar piezas de la administración electrónica bajo un paradigma continuista, es decir, sin plantearse la conveniencia de cambios en la forma de trabajar, de modernizar los procesos administrativos ni contemplar la reingeniería de los procesos y el uso de nuevas tecnologías como palanca para el incremento de la eficacia y la eficiencia de la labor de la Administración. Estos últimos aspectos son los que caracterizan, precisamente, un proceso transformador.

Además, el PTD presenta debilidades debido al escaso grado de cohesión e integración con otras iniciativas estratégicas en materia de administración electrónica y transformación digital emprendidas por otros órganos de la Generalitat.

CRITERIO 2. OBJETIVOS DEL PLAN

¿Están claramente definidos los objetivos, enmarcados dentro de la visión del plan y están alineados con los que, de acuerdo con las buenas prácticas, corresponden a un PTD?

El diseño de los objetivos establece cómo se configurarán e integrarán los diferentes componentes para alcanzar la visión.

Tener un diseño de objetivos y acciones coherente es importante porque las transformaciones complejas necesitan conocer cómo encaja todo el conjunto para alcanzar la visión –por ejemplo, diseño de servicios, arquitectura tecnológica, estructuras de personas, procesos y contratos–.

Consideraciones sobre los objetivos del PTD

Como ya se ha comentado, el alcance cubierto por el PTD no es asimilable al que cabría esperar como resultado de un verdadero proceso de transformación de la Administración a un modelo digital, ya que el único contenido que se desarrolla es el del PAE, que es un plan orientado, fundamentalmente, al desarrollo e implantación de componentes *software* y servicios necesarios para la administración electrónica.

La impresión que se obtiene de la revisión de dichos planes (PTD y PAE) es que se ha “reconvertido” en un plan de transformación digital (cambiando el título y muy poco más)



lo que originalmente era un plan para cumplir desde el punto de vista tecnológico los requisitos establecidos a nivel legislativo en cuanto a administración electrónica –el PAE–. Fundamentan esta impresión las siguientes consideraciones:

- La fecha del PAE, febrero de 2016 (no sabemos quién lo aprobó, aunque en él se dice que lo han puesto en marcha la DGTIC y la CHME), es anterior al PTD.
- Los objetivos del PTD coinciden con los establecidos en el PAE.
- El PTD recoge el PAE (se hace referencia expresa a este plan) y desarrolla poco, casi nada, de las fases 3 y 4 (el PASA).
- El análisis de riesgos incluido en el PTD es idéntico al realizado en el PAE.

Un plan de transformación digital, al tener un alcance teórico mucho mayor que el de desarrollo de los elementos de la administración electrónica, y por su propia naturaleza disruptiva, afronta riesgos adicionales y diferentes:

- La valoración de determinados riesgos comunes puede ser sustancialmente diferente; por ejemplo, los relacionados con la motivación de los empleados, los asociados a la gestión del cambio en las organizaciones, la necesidad de la implicación de los responsables funcionales de los procesos de gestión y aplicaciones *vintage* sobre los que hay que hacer reingeniería de procesos, etc.
- Los derivados del uso de nuevas tecnologías; por ejemplo, su nivel de madurez, la dificultad de encontrar servicio de soporte experto sobre estas, etc.

No existe una relación clara entre los objetivos generales del PTD y las líneas de actuación previstas para su consecución. Por citar un ejemplo, para el objetivo correspondiente a la “promoción de la sociedad de la información y reducción de la brecha digital en la sociedad valenciana” no queda claro qué acciones se plantean para su consecución.

Aunque el PTD contempla entre las tareas a realizar dentro del Plan de Seguimiento la definición de indicadores para evaluar el desarrollo del plan, es significativo que, aunque sea a un nivel general, el plan no contemple los hitos o metas a conseguir. A la hora de evaluar el éxito del plan de acuerdo con el análisis del valor aportado a la ciudadanía y al conjunto de la sociedad valenciana el objetivo de “completar la administración electrónica” es difícilmente cuantificable, más aún por el hecho de que la administración electrónica es una forma de relación con la Administración, para la que cada día van surgiendo nuevas necesidades y nuevas expectativas por parte de los ciudadanos, por lo que no se entiende que haya un punto de finalización para este marco de relación. Por eso es necesario la fijación de objetivos concretos o hitos.



Conclusión

No existe una relación clara entre los objetivos generales del PTD y las líneas de actuación previstas para su consecución. Tampoco se fijan hitos o metas concretas a alcanzar que permitan medir su grado de avance. Esto ha sido especialmente destacable respecto del Plan de Adaptación de Servicios y Aplicaciones, que no se ha desarrollado.

Sobre el PAE, aunque se señalan los elementos de administración electrónica que se desean implantar en el horizonte del plan, existe indefinición sobre la estrategia y las acciones previstas para realizar de forma exitosa la implantación de la administración electrónica en el ámbito subjetivo previsto, que incluye, entre otras, a las entidades que integran la Administración local de la Comunitat Valenciana y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración pública de la Generalitat.

CRITERIO 3. GOBERNANZA Y LIDERAZGO

¿Los órganos de dirección del PTD y la estructura organizativa utilizada para su aprobación, ejecución y seguimiento facilitan la consecución de objetivos?

La naturaleza cambiante de la transformación requiere un fuerte liderazgo y una gobernanza bien estructurada para apoyar la toma de decisiones durante la ejecución del plan. Los acuerdos de gobernanza deben reflejar la importancia de la participación de las personas **con responsabilidad**.

Tener un liderazgo fuerte es fundamental para el buen fin de la transformación. Su complejidad impone una alta exigencia a los líderes de transformación, que deben emplear un estilo de liderazgo adaptable que mantenga la energía del plan, gestione la incertidumbre e impulse un propósito común. Llevar a cabo la transformación digital de la Generalitat implica motivar a la acción a una gran red de personas que no están bajo la gestión directa de la DGTIC. Por ello los líderes necesitan ser apoyados por un ambiente fuerte y propicio, con un fuerte respaldo desde la parte superior de la jerarquía administrativa y política. Los máximos responsables (el Consell) deben estar de acuerdo en lo que es la visión de transformación y, por su parte, liderar desde el frente de la comunicación a toda la organización y a sus partes interesadas.

Aprobación del PTD al nivel adecuado

No nos consta a la fecha de este informe que el Consell aprobara explícitamente el PTD, ni si algún órgano de la GV lo ha aprobado. No hemos obtenido ningún documento oficial con ese trámite, si bien asumimos que ha sido elaborado por la DGTIC porque lleva su membrete, pero sin firma ni fecha. Lo adecuado sería su aprobación expresa y su respaldo e impulso al más alto nivel político.



¿Qué es la gobernanza de un plan estratégico?

La gobernanza es un concepto muy importante para el desarrollo de un plan estratégico como el PTD, sin embargo, no está definido a efectos jurídicos y administrativos. Por esta razón vamos en primer lugar a tratar de centrar qué entendemos por tal a los efectos de este trabajo.

El Institute of Internal Auditors, en el documento “The Role of Auditing in Public Sector Governance”, define *gobernanza* como **la combinación de procesos y estructuras implantadas por la dirección para informar, dirigir, gestionar y supervisar las actividades de una organización orientadas al logro de sus objetivos**¹⁶; la gobernanza se relaciona con la forma en que se establecen y alcanzan los objetivos.

De acuerdo con el Observatorio de Administración Electrónica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, “no nos debemos olvidar que **una parte importante del éxito o del fracaso de todos y cada uno de los proyectos es**, por un lado, un buen soporte legal y jurídico asociado y, por otro lado, **un sistema de gobernanza que permita que todo este tipo de innovaciones pueda acabar en buen puerto** y no se quede completamente bloqueado por la resistencia al cambio”.¹⁷

El Reglamento de Administración Electrónica de la Generalitat (artículo 93.3) señala que **gobernanza TIC** es la planificación, dirección, coordinación, autorización y control de las tecnologías de la información, las telecomunicaciones, las comunicaciones corporativas, el desarrollo de la sociedad digital y la administración electrónica.

Vistas las anteriores consideraciones, a los efectos de la presente auditoría, entendemos por gobernanza del PTD la estructura de gobierno y gestión del plan para su desarrollo e implantación efectivos, que lleva implícito el liderazgo del plan.

Partiendo de esta definición de gobernanza, en este apartado analizamos la estructura y los procesos definidos para el gobierno, gestión e implantación del plan definidos en el mismo PTD y también la distribución competencial en la Generalitat.

Gobernanza y estructura de dirección del PTD

El apartado 5.1 del PTD establece las responsabilidades en la dirección del plan, señalando que **la alta dirección** del Plan de Transformación Digital corresponde al titular de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. No hemos podido constatar en actas o informes de ejecución cuál ha sido la implicación de la alta dirección en la ejecución y supervisión del plan.

La **dirección del plan** corresponde al Comité de Dirección del plan, bajo la presidencia del

¹⁶ [Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance](#), The Institute of Internal Auditors, enero de 2012.

¹⁷ [Gobernanza para facilitar la innovación en la administración digital](#), Observatorio de Administración Electrónica, Ministerio de Hacienda y Función Pública, 30 de abril de 2018.



titular de la Subdirección General de Producción y Consolidación de las TIC, al que se sumarán como miembros con funciones consultivas aquellas personas de la organización o externas a ella, pero relacionadas con el plan, que la alta dirección, a propuesta de la dirección del plan, designe. La dirección del plan estará estructurada en **dos vicepresidencias ejecutivas** que dirigirán a su vez dos equipos diferentes:

- A. La dirección ejecutiva del Plan de Administración Electrónica y del Plan de Seguimiento corresponderá al titular del Servicio de Aplicaciones Corporativas y Administración Electrónica. Dirigirá el equipo específico de estos dos planes. Incluirá, con carácter consultivo, al responsable de la coordinación de la administración electrónica en el ámbito de la DGTIC.
- B. La dirección ejecutiva del Plan de Adaptación de Servicios y Aplicaciones corresponderá al titular del Servicio de Aplicaciones Departamentales, actualmente Subdirección General de Sistemas de Información Departamentales. Dirigirá el equipo de este plan. Incluirá, con carácter consultivo, a la responsable de la coordinación de consolidación de proyectos en el ámbito de la DGTIC y a un coordinador por cada uno de los siguientes ámbitos: educación, justicia y hacienda.

En cuanto a las tareas de control, seguimiento y elaboración de informes, el PTD establece que estarán operativamente a cargo de una **oficina técnica**, común a los tres planes. En el apartado "Criterio 5" de este apéndice se ha analizado el papel desempeñado por esta oficina, importante pero secundario a efectos de la gobernanza y el liderazgo.

Distribución de competencias entre consellerías

El PTD y el PETIC iniciaron su andadura durante el año 2016. Ese año los órganos con competencias en materia de tecnologías de la información, de administración electrónica y de modernización administrativa eran los siguientes:

- Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DGTIC) dependiente de la Secretaría Autonómica de Hacienda de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, órgano que asume las funciones en materia de modernización de la Administración, seguridad de la información, planificación, coordinación, autorización y control de las tecnologías de la información, las telecomunicaciones y comunicaciones corporativas y la teleadministración de la Generalitat.
- La Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación. Esta conselleria impulsó y aprobó el Plan de Atención a la Ciudadanía, Simplificación y Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos en enero de 2018, que como ya hemos señalado se solapa parcialmente con el PTD. A través de su subsecretaría y de la Subdirección General de Atención a la Ciudadanía, Calidad e Inspección de Servicios, asumió el liderazgo, impulso, dirección y coordinación del PACSMCSP.

En **2019** se produce un cambio de gobierno que conlleva la reasignación de las competencias relacionadas con la administración electrónica, que queda de la siguiente forma:



- La DGTIC mantiene sus competencias.
- Las competencias que hasta entonces recaían en la Conselleria de Transparencia han pasado a la de Justicia, Interior y Administración Pública. En concreto, la Dirección General de Planificación Estratégica, Calidad y Modernización de la Administración Pública ejerce¹⁸ las funciones en materia de inspección general de servicios, **simplificación administrativa, planificación de innovación para la implementación de nuevas técnicas de organización e instrumentos de trabajo tendentes a la mejora de la eficiencia y eficacia de la Administración pública**, así como el desarrollo y aplicación de las diferentes herramientas de impulso, difusión y gestión del conocimiento en el ámbito de la Administración.
- La Dirección General para el Avance de la Sociedad Digital, perteneciente a la Conselleria de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital, tiene entre sus funciones el **fomento de la digitalización de las administraciones públicas valencianas**.

Resumiendo, ha existido y existe una cierta distribución difusa de competencias entre distintas consellerias en materia de “transformación digital”, hasta cuatro consellerias (CHME, Transparencia, Justicia e Innovación) han tenido competencias en la materia, que se ha reflejado en la aprobación de planes estratégicos que se solapan, sin la adecuada coordinación y con un déficit de capacidad autoritativa global de sus responsables. Esto dificulta la toma de decisiones y penaliza la agilidad a la hora de llevar a cabo proyectos.

La Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica, la Calidad y la Sociedad del Conocimiento en la Comunitat Valenciana (CITEC)

Adicionalmente a los órganos señalados en el apartado anterior, cabe señalar la existencia de comisiones que también tienen competencias en las materias anteriormente citadas (transformación digital, administración electrónica y modernización).

Según el decreto que regula su creación¹⁹ en 2008, el objeto de la CITEC es **coordinar e impulsar el desarrollo y la ejecución de la política de la Generalitat en materia de tecnologías de la información y la comunicación, sociedad del conocimiento y calidad de los servicios públicos**, en el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su sector público dependiente, así como en relación con las Administraciones públicas, empresas, ciudadanía y sociedad civil de la Comunitat Valenciana.

¹⁸ De acuerdo con lo establecido en el artículo 75 del decreto 105/2019, de 5 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

¹⁹ Decreto 112/2008, de 25 de julio, del Consell, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica, la Calidad y la Sociedad del Conocimiento en la Comunitat Valenciana.



En el pleno de la CITEC celebrado el 22 de julio de 2016²⁰ se aprobó la creación de las dos comisiones técnicas GOTICAE y COSMIQ, que señalamos a continuación (y la eliminación de la comisión técnica existente hasta el momento):

a) Comisión Técnica para la Gobernanza TIC y la Administración Electrónica (GOTICAE)

Su objeto es “apoyar a la Comisión CITEC en su misión de **impulsar la Administración electrónica en todo el ámbito competencial de la Generalitat** y sus organismos dependientes, así como velar y mejorar día a día la función informática (Gobernanza TIC) en la Generalitat y sus entidades dependientes”.

Según las actas, la comisión GOTICAE desde su creación hasta el 31 de diciembre de 2019, únicamente celebró **dos** reuniones. La última de ellas, celebrada en mayo de 2018, se hizo con la de la comisión COSMIQ.

b) Comisión Técnica para la Simplificación y Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos (COSMIQ)

Su objeto es “apoyar a la Comisión CITEC en su misión de **impulsar y coordinar en cada departamento de la Generalitat y en las entidades que la integran las políticas, planes y proyectos para la simplificación administrativa y para la mejora de la calidad de los servicios públicos.**”

De acuerdo con la información obtenida, esta comisión se ha reunido en seis ocasiones, la última, hasta la fecha del presente informe, el 24 de abril de 2019. En ella se realizan propuestas y el seguimiento de las actuaciones relacionadas con su objeto, simplificación y calidad en la gestión de la Administración, pero también en relación con la implantación de la administración electrónica.

Ambas comisiones debían elaborar anualmente informes de gestión, según se establece en el Régimen General de Funcionamiento de las Comisiones Técnicas (apartado tercero, 3) del Acuerdo de 22 de julio de 2016, del Pleno de la Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica, la Calidad y la Sociedad del Conocimiento en la Comunitat Valenciana. **No nos consta que se hayan realizado dichos informes.**

Aunque fuera del alcance temporal del PTD en 2020, a raíz de la redistribución de competencias dentro del gobierno de la Generalitat que se produjo en 2019, ha habido dos cambios que afectan al funcionamiento de la CITEC y que, en síntesis, suponen la división de la CITEC en dos comisiones y eliminar de esta los aspectos relacionados con la modernización de la Administración para asignárselos a la nueva comisión que se crea (CIMAP), dependiente de una conselleria diferente. Los cambios han consistido en:

²⁰ Acuerdo hecho público mediante la Resolución de 28 de octubre de 2016, del director general de Tecnologías de Información y las Comunicaciones.



- a) Mediante el Decreto 20/2020, de 14 de febrero, del Consell, se modifican determinados aspectos de la CITEC, que pasa a denominarse **Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica y las Comunicaciones en la Comunitat Valenciana**.

Se excluye del objeto de esta comisión la coordinación e impulso del desarrollo y la ejecución de la política de la Generalitat en materia de sociedad del conocimiento y calidad de los servicios públicos, y solo queda el referido a tecnologías de la información y la comunicación. Continúa adscrita a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico.

- b) Mediante el Decreto 26/2020, de 21 de febrero, del Consell, se crea la **Comisión Interdepartamental para la Modernización de la Administración Pública (CIMAP)**.

El **objeto** de la CIMAP es coordinar, impulsar y supervisar el diseño y desarrollo de la política de la Generalitat en materia de modernización, gestión del conocimiento y mejora de los procesos y calidad de los servicios públicos. Se adscribe a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública. Se crea para "introducir una cultura del cambio en el seno de la organización que garantice el éxito de la **transformación digital**".

La comisión COSMIQ pasa a depender de la CIMAP, y deberá promover, coordinar y **apoyar la modernización, la gestión del conocimiento, la simplificación administrativa** y la mejora de la calidad de los servicios públicos en la Generalitat y, a tal efecto y por encargo de aquel, le competirá promover y coordinar las actuaciones de normalización y simplificación administrativa en apoyo del **desarrollo e implantación de la administración electrónica**, realizando el seguimiento del nivel de implantación de estas.

La DGTIC

La DGTIC ha sido el actor clave en el desarrollo y ejecución del PTD. Es el centro directivo de la Generalitat que asume las competencias para la Administración de la Generalitat y sus organismos autónomos en materia de modernización de la Administración, seguridad de la información, planificación, coordinación, autorización y control de las tecnologías de la información, las telecomunicaciones y las comunicaciones corporativas y la teleadministración de la Generalitat, así como prestar los servicios de certificación de firma electrónica avanzada y servicios relacionados con la identificación y firma electrónica (artículo 34.1, Decreto 119/2018, de 3 de agosto, por el que se aprueba el ROF de la CHME²¹).

Según el artículo 34.6 del ROF de la CHME, la DGTIC asume las competencias de **reingeniería de procesos** en su ámbito de actuación, **en coordinación con la conselleria que ostente las competencias de simplificación administrativa** establecidas en las disposiciones legales y reglamentarias, así como la debida colaboración con aquellas

²¹ Que ha sido derogado por el Decreto 171/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico.

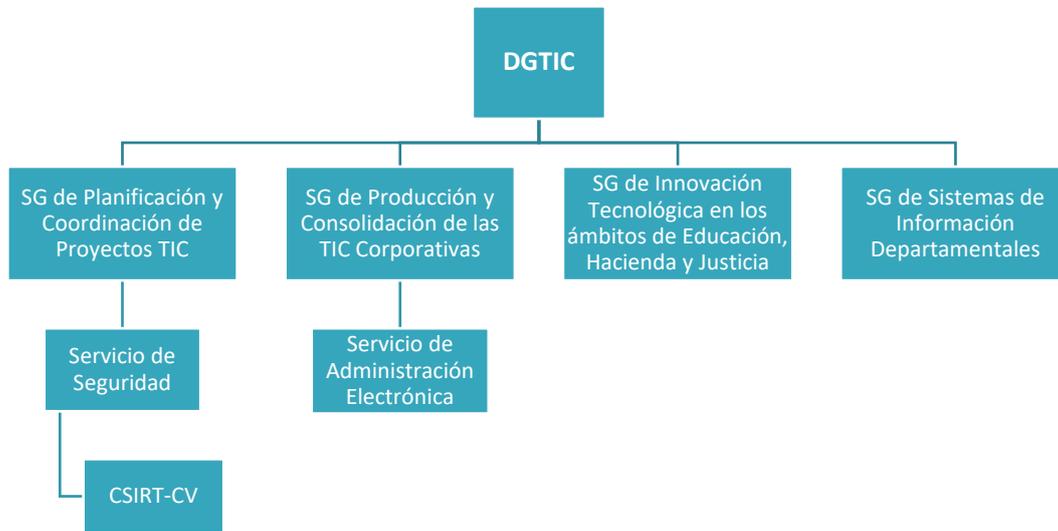


unidades administrativas encargadas de la organización y planificación que tengan funciones de análisis o reingeniería de procesos.

La DGTIC asume las competencias horizontales en TIC definidas en el artículo 93 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana (art. 34.3 del ROF de la CHME). Este artículo señala las siguientes competencias:

1. Ejecución de la política y la **estrategia TIC** de la Generalitat.
2. Ejecución de la política y la **estrategia de administración electrónica** de la Generalitat y la implantación y gestión de los **servicios comunes** de administración electrónica a que se refiere el artículo 7 del presente decreto, y la garantía de que estos servicios cumplen las condiciones y requisitos establecidos en este decreto y en el resto de las normas aplicables.
3. **Gobernanza TIC**: planificación, dirección, coordinación, autorización y control de las tecnologías de la información, las telecomunicaciones, las comunicaciones corporativas, el desarrollo de la sociedad digital y la administración electrónica.
4. Innovación y mejora **tecnológicas**.
5. Seguridad informática.
6. Unificación de comunicaciones, sistemas de información y **aplicaciones que respondan a funcionalidades comunes** de varios o todos los departamentos y organismos de la Generalitat, o que sean comunes a varias o todas las administraciones locales.
7. Establecimiento de estándares en materia TIC.
8. Aprobación de procedimientos y procesos de trabajo cuya informatización esté prevista.
9. Homologación de sistemas de información y aplicaciones.
10. Elaboración del informe previo, preceptivo y vinculante, para la aprobación de sistemas de información y aplicaciones.
11. Gestión del catálogo de aplicaciones.

La DGTIC ofrece un servicio horizontal y centralizado de soporte –red corporativa, internet, correo electrónico, telecomunicaciones, seguridad, etc.– a todos los departamentos de la Generalitat, exceptuando a los sistemas de información, equipamiento TIC y aplicaciones específicas de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública (CSUSP) que no son competencia de la DGTIC sino de la Dirección General de Investigación, Innovación, Tecnología y Calidad (DGIITC) de la CSUSP.

Cuadro 6. Estructura de la DGTIC en 2019

Efectos de la débil gobernanza

La deficiente estructura de la gobernanza ha tenido sus consecuencias negativas para el desarrollo del PTD, que pueden resumirse en:

- Falta de competencias de la DGTIC en la reingeniería de procesos administrativos, componente fundamental y clave para llevar a cabo una verdadera transformación digital y no limitarse a la digitalización de los procesos existentes con sus ineficiencias heredadas. El departamento responsable de la aplicación de los planes de racionalización/simplificación administrativa correspondía en una primera etapa a la Conselleria de Transparencia y posteriormente a la de Justicia.
- Percepción de que la transformación digital es una responsabilidad de la DGTIC cuando la DGTIC solo debe prestar el soporte y los instrumentos, pero la dirección e impulso debe provenir de las áreas funcionales responsables de los procedimientos. La falta de participación de responsables funcionales de las aplicaciones implica que la DGTIC debe tomar decisiones para la implantación de la administración electrónica que corresponderían a los responsables de la gestión (contratación, correo electrónico, etc.).
- No hay evidencia de la participación (no estaba prevista) de personal especializado de la Abogacía de la Generalitat para asesorar sobre las numerosas e importantes consecuencias jurídicas en la implantación de la administración electrónica.
- Falta de capacidad de la DGTIC para adoptar decisiones tales como el compromiso de recursos, tanto materiales como personales, y el cambio de estructuras organizativas en caso de ser necesarias para el adecuado desarrollo del plan.

Para evitar todos estos problemas sería muy deseable la creación de un servicio de



organización horizontal, potente, con capacidad operativa y decisoria, no solo consultiva, con competencias reales en modernización y reorganización de procesos (organizativamente similar a la Intervención General o a la Abogacía) y con una visión global y no fragmentada.

Conclusiones

Ha faltado una sólida gobernanza y liderazgo del PTD que impulsara la transformación digital de la Generalitat.

Entramado competencial

Al analizar la estructura de dirección definida en el PTD y ponerla en relación con la distribución de competencias en materia de administración electrónica y transformación digital existente a nivel de la Generalitat, se observa que el esquema de gobernanza del PTD y, en un nivel superior, la distribución de competencias en esta materia a nivel de los diferentes órganos y entes de la Generalitat, presentan debilidades que dificultan el avance y éxito de este plan y, potencialmente, de otras iniciativas novedosas relacionadas con las tecnologías de la información.

Tras analizar el contexto normativo y estratégico, a través de las iniciativas diseñadas por la Generalitat para la implantación de la administración electrónica y la transformación digital, hemos observado falta de cohesión entre las distintas acciones que se han llevado a cabo. Ha existido una distribución compleja de competencias entre distintas consellerias en materia de "transformación digital", que se ha traducido en la aprobación de planes estratégicos de "modernización" que se solapan, sin la adecuada coordinación entre ellos y con pocos progresos en la transformación digital de la Generalitat. Parecen iniciativas aisladas cuyo alcance y repercusión final son limitados y no abordan en profundidad y con una perspectiva estratégica global y mantenida en el tiempo el objetivo de transformación digital e implantación de la plena administración electrónica.

El mecanismo utilizado para minimizar o eliminar las desventajas de la distribución de competencias entre varias consellerias y sus posibles solapamientos son las comisiones interdepartamentales (CITEC, GOTICAE, COSMIQ y CIMAP). Sin embargo, dichas comisiones no han sido capaces de liderar y dirigir el proceso de transformación digital, ya que no disponían de la operatividad (se han realizado pocas reuniones porque están compuestas por muchos vocales) ni de las competencias para involucrar a los responsables y asignar los recursos necesarios, tanto personales como presupuestarios, para llevar a cabo la tarea.

No ha existido liderazgo del PTD a un nivel adecuado

La alta dirección del PTD se ha establecido en un nivel orgánico (dirección general), sin capacidad autoritativa ni competencias horizontales de gestión unificada en materia de transformación digital, no solo tecnológica (entendida como se ha descrito en el apartado 3 de este informe). Por ello se ha carecido de liderazgo con capacidad de involucrar de forma efectiva a todos los agentes (todas las conselleries) que deberían estar implicados en el proceso de transformación digital real de la Generalitat, y de influir y "convencer" al



máximo nivel. Por otra parte, no hemos podido constatar en actas o informes de ejecución cuál ha sido la implicación efectiva de la alta dirección en la ejecución y supervisión del plan.

Para abordar con éxito la transformación digital deben involucrarse en su dirección y liderazgo órganos directivos del máximo nivel, tanto del área tecnológica como, especialmente, de las áreas funcionales, ya que no se debe considerar solo la tecnología, sino también los procesos y las personas. Las organizaciones se transforman si se transforman las personas que trabajan en ellas, empezando por los altos órganos directivos; la tecnología solo es un instrumento.

Aunque la normativa, las comisiones interdepartamentales existentes y la lógica dicen que debe existir una actuación coordinada a nivel corporativo, hay pocas evidencias de que haya existido una coordinación real y efectiva, que “tire del carro” de la auténtica transformación digital entendida tal como se ha descrito en el apartado 3.

CRITERIO 4. RECURSOS DEL PLAN

¿Se han asignado los recursos necesarios para garantizar la exitosa implantación del plan y estos son revisados y actualizados convenientemente?

Entre los requisitos necesarios para la exitosa ejecución de proyectos se encuentra el que estos cuenten desde su inicio con los recursos necesarios para llevarlos a cabo. Se debe realizar una estimación de recursos detallada, que incluya tanto medios materiales como personales, calendarios, etc. y que especifique qué costes no se consideran, así como los mecanismos para garantizar que la asignación de recursos se adapta a lo largo de la vida del proyecto.

Presupuestos y personal

Al no tener el PTD un presupuesto explícitamente asignado y aprobado no se puede saber si los recursos disponibles eran suficientes ni si se han aplicado correctamente.

La única información de la que se dispone es la correspondiente a los programas presupuestarios de la Generalitat gestionados por la DGTIC. En concreto, durante el periodo de vigencia del PTD han sido los siguientes:

**Cuadro 7. Presupuestos anuales totales de la DGTIC**

Programas presupuestarios	Importe (millones de euros)				
	Obligaciones reconocidas				TOTAL
	2016	2017	2018	2019	
121.60 Sistemas de información	81,0	92,5	90,5	95,1	359,1
421.90 Innovación tecnológica educativa	12,5	15,3	18,7	21,7	68,2
121.70 Telecomunicaciones y sociedad digital	16,7	14,0	12,1	12,9	55,7
Total DGTIC	110,2	121,8	121,3	129,7	483,0

Aunque no se asignó un presupuesto concreto en el PTD, anualmente, dentro del capítulo 6 del presupuesto de gastos del programa 121.60 Sistemas de información, se dotó el subproyecto de inversión con la denominación DI380222 "Administración electrónica de la Generalitat". El total de los años 2016 a 2019 de ese subproyecto en ese capítulo presupuestario fue de 28,7 millones de euros. El control de este presupuesto se realiza por contratos, no por proyectos concretos, y no se controlan otros costes distintos del capítulo 6.

Cuadro 8. Presupuestos anuales de la DGTIC del capítulo 1, gastos de personal

Programas presupuestarios	Importe (millones de euros)				
	Obligaciones reconocidas				TOTAL
	2016	2017	2018	2019	
121.60 Sistemas de información	12,7	13,9	14,2	16,2	57,0
421.90 Innovación tecnológica educativa	0,9	0,9	1,2	1,2	4,2
121.70 Telecomunicaciones y sociedad digital	0,5	0,5	0,5	0,5	2,0
Total DGTIC	14,1	15,3	15,9	17,9	63,2

Según la información aportada por la Subdirección General de Planificación y Coordinación de Proyectos TIC, los datos referentes a trabajadores efectivamente asignados y que han trabajado o trabajan en la DGTIC, con independencia de los puestos asignados en la RPT, son los siguientes (no se incluyen los datos del personal TIC de la Conselleria de Sanidad):

Cuadro 9. Número de funcionarios de la DGTIC

Nº de personas	2016	2017	2018	2019
DGTIC	298	293	304	326
Servicio de Administración Electrónica (*)	13	12	13	13

(*) Estos datos incluyen solo al personal relacionado con el PAE.



Conclusión

Ni el PTD, ni el PETIC han dispuesto de un presupuesto específico definido y aprobado. No es realista diseñar un plan ambicioso y complejo de transformación digital sin asignar expresamente recursos humanos y financieros para su ejecución. En los presupuestos anuales de 2016 a 2019 se asignó, en el capítulo 6, 28,7 millones de euros al subproyecto de inversión denominado DI380222 "Administración electrónica de la Generalitat".

No se han definido indicadores para medir los costes de las actuaciones incluidas en el PTD y no se ha previsto la utilización de herramientas eficaces para recoger y documentar el coste de los componentes desarrollados ni tampoco se ha realizado el seguimiento de las desviaciones respecto a lo previsto.

La organización y funcionamiento de los proyectos realizados por la DGTIC no está, en la actualidad, basada en proyectos. La gestión de los costes de un proyecto conlleva el registro de todos los costes asociados (horas de personal interno y externo, *hardware*, licencias, etc.) con el objetivo de disponer de forma inmediata y precisa de los datos sobre costes de un proyecto y facilitar las desviaciones frente a lo planificado. Sin embargo, la gestión realizada por la DGTIC no sigue este modelo y no dispone de herramientas que faciliten este enfoque de gestión.

CRITERIO 5. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO

¿Son eficaces los mecanismos de seguimiento del plan, es decir, garantizan que el plan se ejecuta según lo previsto o, en caso contrario, se identifican a tiempo las desviaciones y se adoptan medidas correctoras?

Dado el importante volumen de recursos implicados en la transformación digital, es crucial supervisar el rendimiento durante la ejecución y la puesta en marcha de los programas de transformación. Una prueba clave de la gestión del rendimiento es la claridad y la calidad de la información sobre el rendimiento.

Todo plan debe ser objeto de control en su ejecución, de tal modo que si se produjera una desviación sobre lo programado puedan adoptarse las medidas correctoras pertinentes. Finalmente, hay que realizar una evaluación final que permita conocer si los grandes objetivos perseguidos se han alcanzado y en qué medida.

Plan de Seguimiento (PS)

De acuerdo con el PTD, las tareas de control, seguimiento y elaboración de informes estaban operativamente a cargo de una oficina técnica, común a los tres planes.

El calendario inicialmente previsto para el PS no se ha cumplido, ya que este debía comenzar en el momento de iniciar la fase 1 del PAE –marzo de 2016–, pero el seguimiento



del PTD es un servicio que se ha externalizado (manteniendo, por supuesto, la responsabilidad en cuanto a la dirección y seguimiento en el personal de la DGTIC) y la formalización del contrato con la empresa adjudicataria del "Servicio de soporte integral del Plan de Transformación Digital de la Generalitat" se realizó el 31 de mayo de 2018, con más de dos años de retraso.

El pliego de prescripciones técnicas para la contratación del "Servicio de soporte integral del Plan de Transformación Digital de la Generalitat", aunque no se trata propiamente de un plan formal, cumple razonablemente sus funciones.

Contratación del Plan de Seguimiento del PTD

En 2017 fue licitado el expediente para la contratación del "**Servicio de soporte integral del Plan de Transformación Digital de la Generalitat**" y adjudicado en marzo de 2018 y formalizado el contrato el 31 de mayo de 2018. Es decir, desde que se inició el PTD (01/01/2016) hasta que se formalizó el contrato transcurrieron más de **dos años**. Su duración era de 36 meses, con finalización teórica por tanto en mayo de 2021, **17 meses tras finalizar la vigencia del PTD**.

El valor estimado del contrato ascendía a 3.255.120 euros (sin IVA) y fue adjudicado por 1.953.072 euros (sin IVA).

El alcance funcional de los servicios a prestar por la adjudicataria incluye las siguientes tareas según el apartado 4 del pliego de prescripciones técnicas (PPT):

1. Soporte y seguimiento de los proyectos del plan: configuración de las herramientas de gestión, captura de la información de avance de los proyectos y confección de informes periódicos y *ad hoc*.
2. Soporte a las tareas y funciones de los órganos del plan.
3. Gestión de los indicadores. La adjudicataria debía definir un sistema de indicadores de desempeño, primarios y sintéticos, junto con las técnicas para obtener estas métricas, que permitan el seguimiento e informes con criterios fijos establecidos al principio del desarrollo, y estables a lo largo de toda la vida del plan. Estos indicadores son revisados y validados por la Dirección Técnica.
4. Soporte a la gestión y evolución de los componentes de administración electrónica.
5. Identificación de necesidades de formación y soporte. Gestión del cambio.
6. Gestión de riesgos.
7. Gestión de la documentación del plan y sus proyectos.
8. Transferencia del conocimiento.

Para el seguimiento del contrato se mantienen reuniones de seguimiento y revisiones técnicas según la periodicidad establecida por la Dirección Técnica, la cual establece además los mecanismos necesarios para asegurar el cumplimiento de los plazos, la calidad de las tareas y el correcto desarrollo de las actuaciones realizadas.



El alcance de los servicios y las tareas realizadas dentro del plan de seguimiento contratado se ha visto condicionado por la evolución del proyecto en su conjunto, principalmente por el retraso en su adjudicación y por el hecho de que el Plan de Adaptación de Servicios y Aplicaciones no ha sido desarrollado y ejecutado de acuerdo con lo previsto.

Evolución de los indicadores anuales de administración electrónica

El Portal de Administración Electrónica de la Generalitat tiene una sección con "Indicadores anuales de administración electrónica" en donde se muestra la evolución de una serie de indicadores básicos, tal como recoge el cuadro 10.

La evolución de los indicadores durante 2020 ha sido, en general, notable, probablemente debido al aumento de las gestiones telemáticas por efecto de la COVID-19.

Conclusión

El seguimiento del PTD, centrado en el PAE, se ha externalizado y el pliego de prescripciones técnicas para su contratación, aunque no se trata propiamente de un plan formal, puede considerarse aceptable e incluye las tareas básicas de un plan de ese tipo.

El calendario inicialmente previsto para el Plan de Seguimiento (PS) no se ha cumplido, ya que debía comenzar en el momento de iniciar la fase 1 del PAE a principios de 2016, pero el seguimiento del PTD es un servicio que se ha externalizado. El contrato fue adjudicado en marzo de 2018 y formalizado el 31 de mayo de 2018, es decir, desde que se inició el PTD (01/01/2016) hasta que se formalizó el contrato transcurrieron más de dos años. Su duración es de 36 meses, con finalización teórica por tanto en mayo de 2021, 17 meses después de finalizar la vigencia del PTD.

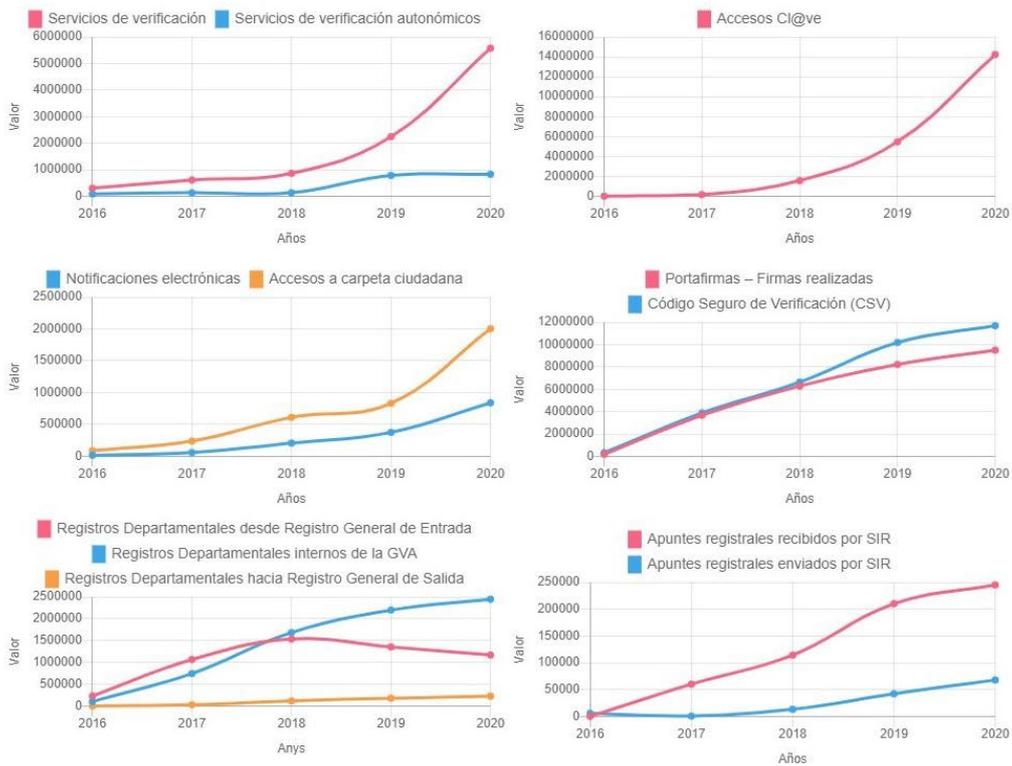
Por otra parte, durante el desarrollo del trabajo, hemos identificado debilidades en cuanto a la involucración de la alta dirección de la DGTIC en el seguimiento del PTD, de acuerdo con lo establecido en el propio plan, al menos hasta la contratación del servicio externo de soporte integral antes comentado. La complejidad del proyecto, los riesgos propios de un plan como este y las desviaciones a distintos niveles que se han producido (tiempo, alcances, etc.) hacen necesaria una involucración intensa y un escalado al máximo nivel.



Cuadro 10. Indicadores de administración electrónica

Indicador		2016	2017	2018	2019	2020
Trámites electrónicos realizados (*)		787.319	761.009	1.129.183	1.426.652	2.457.129
Notificaciones electrónicas		17.085	59.920	207.777	375.932	840.364
Código Seguro de Verificación (CSV)		326.991	3.884.929	6.638.368	10.182.578	11.684.734
Accesos a carpeta ciudadana		88.920	239.393	611.884	832.279	2.002.768
Número de pagos online		5.388	23.705	74.943	126.091	207.083
Apuntes registrales telemáticos		97.098	298.185	673.622	973.283	1.706.346
Portafirmas – Firmas realizadas		184.216	3.669.735	6.287.959	8.214.962	9.494.639
Servicios de verificación		301.226	609.844	860.569	2.240.082	5.575.834
Servicios de verificación autonómicos		84.819	130.515	131.626	780.454	825.264
Cl@ve			162.768	1.569.548	5.466.499	14.231.699
Registros departamentales	provenientes de Registros de Entrada	229.602	1.065.607	1.536.427	1.353.918	1.168.939
	internos entre Unidades Organizativas	103.226	744.507	1.684.030	2.198.119	2.448.438
	que generan Registro de Salida	1.107	28.816	117.676	179.555	228.273
SIR (con ORVE desde 26/5/2016)	Nº oficinas nuevas	18	25	9	22	0
	Recibidos	243	60.259	114.256	210.052	244.989
	Enviados	5.871	760	13.289	42.305	67.964

(*) Información adicional disponible



Fuente: pae.gva.es/es/indicadors (descargado el 10/03/2021)



CRITERIO 6. CSIRT-CV

¿La acción CSIRT-CV ha sido adecuadamente definida y ejecutada de forma que se consiga el objetivo previsto de mejora de las capacidades de prevención, detección y respuesta ante las ciberamenazas?

El riesgo cero en ciberseguridad no existe, pero es importante potenciar y optimizar los recursos disponibles en esta materia en la Generalitat Valenciana ya que la ciberseguridad es una condición necesaria para que todos los servicios públicos y actividades se puedan desempeñar con normalidad.

La implantación de la administración electrónica está imponiendo en todos los entes públicos una transformación en la forma de prestación de los servicios a los ciudadanos y de la gestión pública, basada en sistemas y redes interconectados, que está generando nuevos, continuos y generalizados riesgos tanto frente a amenazas provenientes del ciberespacio como relacionadas con vulnerabilidades y amenazas de origen interno. Las amenazas a la seguridad provenientes del ciberespacio evolucionan continuamente y aparecen ataques nuevos cada vez más sofisticados y destructivos que obligan a los entes públicos a hacerles frente de forma proactiva y sistemática.

Por esta razón hemos incluido en nuestra auditoría la revisión de uno de los elementos clave para la protección de los sistemas de información de la Generalitat, el CSIRT-CV.

Alcance y objetivos de la revisión

Nuestra revisión ha tenido como objeto identificar las operaciones y servicios del CSIRT-CV relativas a la prevención, detección y respuesta a las ciberamenazas en el conjunto de instituciones que constituyen la Generalitat y el sector público valenciano en general.

Con ese fin, se ha delimitado el alcance del trabajo en cinco aspectos concretos:

- Conocimiento general del CSIRT-CV y los objetivos del PETIC.
- Identificar los servicios proporcionados por CSIRT-CV que tienen un mayor impacto en el estado de la ciberseguridad de la Generalitat Valenciana y sus capacidades de respuesta ante las ciberamenazas.
- Identificar los procesos de gestión establecidos para ejercer el control y seguimiento de los contratos y servicios que articulan el funcionamiento del CSIRT-CV.
- Identificar los aspectos técnicos, de gestión y coordinación generales para la ejecución del proyecto de provisión de un servicio de VirtualSOC a los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana.
- Identificar los servicios prestados por el CSIRT-CV durante el periodo de la crisis COVID-19 como parte de las acciones de la DGTIC para la gestión de las nuevas ciberamenazas y el establecimiento de soluciones seguras para la implantación del teletrabajo en la Generalitat y sus instituciones.



Qué es el CSIRT-CV

En el artículo 36 del Decreto 119/2018, de 3 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, se define el Centro de Seguridad TIC de la Comunitat Valenciana (CSIRT-CV) como una entidad sin ánimo de lucro (y sin personalidad jurídica) que ofrece servicios gratuitos de prevención de incidentes de seguridad y de respuesta ante alertas a la ciudadanía, empresas, profesionales y administraciones públicas en el ámbito de la Comunitat Valenciana. Está integrado en el Servicio de Seguridad de la DGTIC.

El CSIRT-CV se encarga desde 2007 de la prevención, vigilancia y lucha contra los ciberataques o incidentes de seguridad informática que se producen en su ámbito territorial. Con la puesta en marcha de CSIRT-CV, la Comunitat fue la primera comunidad autónoma en España en establecer un centro de respuesta ante incidentes dentro de la Administración pública para que las organizaciones de su ámbito de acción pudieran contar con un punto de referencia preciso en materia de seguridad de la información.

Las acciones desplegadas por la Generalitat en materia de ciberseguridad son un prerrequisito, necesario, para el adecuado funcionamiento de la administración electrónica y para la transformación digital.

La actividad del CSIRT-CV se realiza, principalmente, mediante la contratación de una empresa especializada en ciberseguridad bajo la dirección y supervisión del Servicio de Seguridad de la DGTIC y la directora del CSIRT-CV perteneciente al citado servicio. El contrato de "Servicios de seguridad CSIRT-CV (servicio de soporte especializado y suministro de infraestructuras de seguridad)" vigente durante el trabajo de fiscalización se adjudicó en diciembre de 2016 a una empresa especializada y finaliza en enero de 2021, aunque el contrato prevé una prórroga de dos años.

El Plan Estratégico de la Generalitat en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2016-2020 (PETIC) incluye un objetivo estratégico, el OE II 7, "Ciberseguridad y resiliencia de los sistemas de información y las comunicaciones de las AAPP, ciudadanos y empresas de la Comunitat Valenciana", cuyas líneas de actuación son ejecutadas por el Servicio de Seguridad de la DGTIC. Dentro de ese objetivo está la línea estratégica LE II.7.2, "Capacidades de prevención, detección, respuesta y recuperación ante ciberamenazas", y la acción II.7.2.1, "CERT (CSIRT-CV)". Las acciones preventivas, de detección y de respuesta a ciberamenazas del CSIRT-CV resultan fundamentales para lograr un adecuado nivel de ciberresiliencia de la Administración de la Generalitat y su sector público; también para mejorar la de las empresas, los ciudadanos y las entidades locales de la Comunitat Valenciana. Sin embargo, a pesar de su importancia, en esta acción II.7.2.1, "CERT (CSIRT-CV)", al igual que en el resto del PETIC, **no se han establecido objetivos ni acciones concretas para alcanzarlos, ni sistema de indicadores para medir su cumplimiento.**



Principales servicios proporcionados por CSIRT-CV

El CSIRT-CV ofrece un amplio abanico de servicios especializados dirigidos a sus usuarios, estableciéndose dos clasificaciones distintas, dependiendo de su naturaleza y de los mecanismos que desencadenan su ejecución.

Atendiendo a la naturaleza de los servicios, estos han sido clasificados como servicios de prevención, de detección o de respuesta.

Además, los servicios pueden clasificarse como básicos, que son los proporcionados de manera programada o proactiva basándose en los acuerdos de servicio preestablecidos en el contrato, y servicios bajo demanda, que se ejecutan únicamente bajo petición de los organismos interesados o la DGTIC, previa aprobación por parte de la dirección.

La existencia de ambos tipos de servicios comporta el establecimiento de un avanzado proceso de control y seguimiento de los trabajos por parte de la dirección, que permite a su vez la facturación diferenciada por el proveedor.

Los servicios más relevantes desde el punto de vista del impacto directo sobre el nivel de ciberseguridad de la Generalitat y las instituciones son los siguientes, junto con el número de servicios prestados en 2019²²:

- gestión de incidentes de seguridad (1.742)
- realización de auditorías de seguridad (94)
- realización de test de intrusión (56)
- emisión de informes y notas de alerta temprana (19)
- consultoría técnica, organizativa y legal (168)
- actividades de formación y concienciación

Procesos para la gestión de servicios clave del CSIRT-CV

Corresponde a la Dirección del CSIRT-CV la supervisión y dirección de los trabajos, proponer las modificaciones convenientes o, en su caso, proponer la suspensión de estos si existiese causa suficientemente motivada, todo ello en coordinación con la jefatura del Servicio de Seguridad de la Generalitat al que el centro se encuentra adscrito. Hemos constatado que este proceso **se encuentra adecuadamente definido y ejecutado y proporciona un eficaz control y seguimiento** de las actividades desarrolladas por el CSIRT-CV.

²² Fuente: "Informe de actividades, ciberamenazas y tendencias 2019", CSIRT-CV.



El proceso se encuentra constituido por el conjunto de tareas que permiten el control y seguimiento de las actividades y la toma de decisiones estratégicas y operativas por parte de la dirección del servicio. Entre dichas tareas puede destacarse:

- La elaboración de informes de seguimiento del servicio.
 - Informes públicos anuales de actividades del servicio CSIRT-CV.
 - Informes de seguimiento.
 - Informes anuales de incidentes.
 - Informes anuales de propuestas de mejora.
 - Informes anuales de tendencias *malware* y ciberataques.
- La realización de reuniones de seguimiento semanales por parte de la dirección del CSIRT-CV y la jefatura del Servicio de Seguridad de la DGTI.
- El uso de herramientas de gestión de flujos de trabajo para la administración de las tareas acometidas desde el CSIRT-CV.
- El uso de procedimientos operativos, elaborados para cada uno de los tipos de trabajos con objeto de proporcionar un resultado homogéneo a las tareas acometidas.
- El uso de indicadores volumétricos diarios para el control y seguimiento de los trabajos del servicio y que proporcionan información de entrada para el subproceso de tarificación y facturación de los servicios.

El proceso de facturación se encuentra específicamente establecido para la gestión de los dos tipos de servicios proporcionados: servicios básicos y bajo demanda. La relación de servicios básicos se encuentra detallada en los pliegos de contratación y su facturación es fija, encontrándose predeterminados los trabajos a realizar y los medios materiales y humanos necesarios para la realización de los trabajos.

Los servicios bajo demanda son facturados por trabajo realizado, para lo que se dispone de una relación pormenorizada de actividades que son elaboradas por el adjudicatario del contrato de "Servicios de seguridad CSIRT-CV (servicio de soporte especializado y suministro de infraestructuras de seguridad)", conforme a los datos almacenados en los sistemas de gestión de flujo de trabajo. Dicha información es sintetizada bimestralmente en un borrador de informe del servicio que es revisado por la dirección del CSIRT-CV para la identificación de posibles inconsistencias y aplicación de penalizaciones.

Una vez revisado el informe, es remitido al departamento en el que se realiza el control de proveedores para la DGTIC, que realiza una labor de control de calidad sobre la gestión y facturación de las actividades del contrato. Tras la comprobación de calidad, el documento es formalizado por Control de Proveedores en un informe de estado del servicio, que es remitido a la dirección del CSIRT-CV y al responsable del contrato en el adjudicatario para la firma por ambas partes. Posteriormente el proveedor remite la factura calculada según



los trabajos bajo demanda relacionados en el informe a la jefatura del Servicio de Seguridad de la DGTIC para su aprobación.

El proceso completo de facturación puede considerarse adecuado, dado que incluye **controles sobre los trabajos realizados**, una revisión del contenido del informe por ambas partes, una revisión de calidad realizada por un agente externo al servicio y la aprobación de la jefatura responsable del contrato y del servicio.

Proyecto de provisión de un servicio de VirtualSOC para las entidades locales de la Comunitat Valenciana

El proyecto de Centros de Operaciones de Seguridad virtuales (VirtualSOC o vSOC) para entidades locales de la Comunitat Valenciana nace con la finalidad de facilitar la aplicación de medidas relacionadas con la vigilancia de la seguridad de las infraestructuras TIC, en un marco de cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

El proyecto, actualmente en fase inicial de implantación, pretende proporcionar VirtualSOC a los municipios, actuando en la capa de seguridad perimetral y mejorando sus capacidades de vigilancia, detección y respuesta ante posibles ataques.

Este proyecto es una iniciativa en colaboración con el Centro Criptológico Nacional (CCN) y en su implementación el CSIRT-CV ha identificado tres aspectos clave para el éxito del programa:

- La utilización de una solución tecnológica conocida y experimentada. La solución proporcionada por el CCN para los proyectos vSOC es la herramienta Gloria, SIEM²³ desarrollada por la empresa adjudicataria de "Servicios de seguridad CSIRT-CV (servicio de soporte especializado y suministro de infraestructuras de seguridad)", y que se encuentra operativa en el CSIRT-CV desde su inicio.

El profundo conocimiento de la herramienta por parte del equipo de trabajo permite minimizar riesgos de implementación, dimensionar adecuadamente los recursos necesarios y acortar los periodos de formación y aprendizaje.

- La estrecha colaboración de los distintos implicados en el proyecto colaborativo, amparada por la existencia de diversos convenios y acuerdos marco:
 - El CCN, como entidad facilitadora de la solución y como nexo homogeneizador de las distintas implementaciones en el marco de cumplimiento del ENS.
 - Las diputaciones provinciales, que a través de sus servicios de informática colaboran con los municipios proporcionando soluciones TIC, que articula y coordina la implementación de la solución de los vSOC en los ayuntamientos.

²³ SIEM: Sistema de gestión de información y eventos de seguridad.



- Los ayuntamientos, que proporcionan la información necesaria para identificar los procesos y sistemas críticos de las entidades, con objeto de maximizar la eficacia en la detección y valoración de eventos de seguridad.
- Las empresas privadas proveedoras de soluciones tecnológicas a los municipios, que proporcionan información técnica imprescindible sobre las soluciones implantadas, optimizando la detección de eventos de seguridad sobre estos sistemas críticos.
- El CSIRT-CV, valedor de la solución técnica, que proporciona los recursos técnicos y humanos para la implantación efectiva de la plataforma tecnológica que permite la creación de las distintas instancias vSOC.
- La implementación por fases del proyecto. Con una fase inicial en un entorno reducido, como piloto de una implementación completa, permite:
 - La identificación de posibles problemas, bloqueadores de proyecto o riesgos no identificados en fase de planificación.
 - La formación y entrenamiento del personal técnico fijo del proyecto en un entorno controlado.
 - El dimensionamiento adecuado de la solución completa, que permite la estimación precisa de recursos técnicos y humanos en un entorno de funcionamiento real.
 - Depurar la información de entrada a la solución, extraída de los sistemas de información que soportan los procesos críticos de las entidades, con objeto de maximizar la eficacia del SIEM previamente a su entrada en producción completa.

El proyecto, que se encontraba en un estado inicial de la fase de ejecución, fue paralizado debido al inicio del estado de alarma y en el momento de redactar el presente informe no se había reestablecido el calendario de actuaciones previstas para el proyecto.

Los servicios del CSIRT-CV en la gestión de la crisis COVID-19

La crisis generada por la COVID-19 ha supuesto un desafío muy importante para la DGTIC, debido principalmente a la necesidad de dar respuesta a la repentina demanda de nuevos modos de trabajo y particularmente al establecimiento del teletrabajo en la Generalitat como consecuencia del confinamiento obligatorio decretado durante el estado de alarma, y su posterior mantenimiento de forma parcial.

Ha sido necesario proporcionar nuevas soluciones y arquitecturas tecnológicas que den soporte a las nuevas necesidades operativas de las conselleries, dado que las soluciones preexistentes no proporcionaban una solución eficaz en los escenarios laborales surgidos a partir de marzo de 2020.

El cambio de paradigma laboral y técnico ha conllevado la aparición de nuevas amenazas desde el punto de vista de la ciberseguridad, lo que conlleva la necesidad de hacer frente a los nuevos riesgos surgidos en este periodo.



La DGTIC, durante las fases iniciales de la crisis, realizó un análisis de las posibles soluciones técnicas que habilitaban el trabajo durante el periodo de estado de alarma y confinamiento, considerando todas las variables de las posibles arquitecturas, particularmente, equipos de usuario, puestos de trabajo y accesos a la infraestructura de la Generalitat. Para cada uno de los modelos operativamente viables, el CSIRT-CV ha realizado un análisis de seguridad pormenorizado, basado en los ataques más frecuentes en las consellerías detectados en el servicio básico del CSIRT-CV. Estos análisis técnicos han sido un elemento clave en el proceso de toma de decisiones por los órganos de gestión de la crisis y han permitido la adopción de soluciones con criterios objetivos y equilibrados respecto de las necesidades operativas y de seguridad, que minimizarán el riesgo de la materialización de ciberamenazas en el nuevo contexto de trabajo, materialización que podría agravar una situación ya de por sí extremadamente compleja.

Adicionalmente, CSIRT realiza análisis de seguridad y pruebas de penetración (*pentesting*) de las nuevas aplicaciones de la Generalitat promovidas por las distintas consellerías y que surgen en respuesta a las necesidades del ciudadano ante la nueva situación.

Conclusión

Aunque el PETIC no establecía objetivos concretos y mensurables en relación con el CSIRT-CV (acción II.7.2.1 CERT CSIRT-CV), por lo que no podemos determinar si se han conseguido tales objetivos, tras adquirir un conocimiento de los procedimientos llevados a cabo por la DGTIC, su Servicio de Seguridad y el CSIRT-CV, consideramos que las actividades llevadas a cabo por el CSIRT-CV en materia de prevención, detección y respuesta a ciberamenazas son fundamentales para contribuir a la obtención de un nivel adecuado de ciberseguridad perimetral frente a las amenazas externas en los sistemas de información de la Administración de la Generalitat Valenciana y su sector público.

Los servicios de ciberseguridad prestados por el Servicio de Seguridad de la DGTIC y el CSIRT-CV son esenciales para un adecuado funcionamiento de la Administración de la Generalitat en un entorno totalmente digital e interconectado a través de internet y deben potenciarse frente a las crecientes ciberamenazas y ataques de todo tipo provenientes del ciberespacio, manteniendo mecanismos de defensa en permanente alerta y evolución.

La implicación del conjunto de servicios de la DGTIC, incluido el CSIRT-CV, en la implementación de soluciones técnicas seguras para afrontar las necesidades de trabajo a distancia en la Administración de la Generalitat y su sector público derivadas de la crisis motivada por la COVID-19 en 2020, que permitió conseguir en un plazo muy breve de tiempo los accesos necesarios para mantener un nivel razonable de funcionamiento de los servicios prestados a través de los sistemas de información de la Generalitat Valenciana.

En este sentido, es destacable que esta crisis ha puesto de manifiesto que la Generalitat ha sido capaz de mantener gran parte de su actividad confiando en el buen funcionamiento y la eficacia de los sistemas de información y comunicaciones y sin incidentes de seguridad destacables que no hayan sido detenidos por el sistema de seguridad de la Generalitat.



Según ha informado el director general, el CSIRT-CV ha gestionado con éxito en 2020 un total de 1.659 incidentes de ciberseguridad (1.720 en 2019), sin que las infraestructuras TIC que protege se hayan visto afectadas significativamente.

Finalmente, aunque no hemos realizado un análisis sobre esta cuestión ya que excedería el objetivo de este trabajo, hemos observado que determinadas tareas importantes no se realizan y por tanto consideramos que **la DGTIC debería estudiar si los recursos humanos disponibles y el nivel orgánico actual del Servicio de Seguridad y el CSIRT-CV se corresponden con la importancia crítica de la seguridad de los sistemas de información para una entidad del tamaño y complejidad de la Generalitat.**



TRÁMITE DE ALEGACIONES

Previamente al trámite de alegaciones y conforme a lo previsto en la sección 1220 del Manual de fiscalización de esta Sindicatura, el borrador previo del Informe de fiscalización se discutió con los interlocutores de la DGTIC para su conocimiento y para que, en su caso, efectuaran las observaciones que estimaran pertinentes.

Posteriormente, en cumplimiento del artículo 16 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, de acuerdo con la redacción dada por la Ley de la Generalitat Valenciana 16/2017, de 10 de noviembre, y del artículo 55.1.c) del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes, así como del acuerdo del Consell de esta Institución por el que tuvo conocimiento del borrador del Informe de fiscalización correspondiente a 2016-2019, el mismo se remitió al cuentadante para que, en el plazo concedido, formulara alegaciones.

Dentro del plazo concedido, la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico ha formulado las alegaciones que ha considerado pertinentes.

En relación con el contenido de las alegaciones y su tratamiento, es preciso señalar lo siguiente:

- 1) Todas las alegaciones han sido analizadas detenidamente.
- 2) Las alegaciones admitidas se han incorporado al contenido del Informe.

El texto de las alegaciones formuladas, así como el informe motivado que se ha emitido sobre las mismas, que han servido de antecedente para su estimación o desestimación por esta Sindicatura, se incorporan en los anexos I y II.



APROBACIÓN DEL INFORME

En cumplimiento del artículo 19.j) de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes de acuerdo con la redacción dada por la Ley de la Generalitat Valenciana 16/2017, de 10 de noviembre y del artículo 55.1.h) de su Reglamento de Régimen Interior y, de los programas anuales de actuación de 2020 y 2021 de esta institución, el Consell de la Sindicatura de Comptes, en reunión del día 20 de abril de 2021, aprobó este informe de fiscalización.



ANEXO I

Alegaciones presentadas

JUSTIFICANTE DE CONFIRMACIÓN

Oficina: Registro de la Sindicatura de Cuentas 000014783
 Fecha y hora de confirmación: 01-04-2021 09:04:19 (Hora peninsular)
 Número de registro: **REGAGE21e00003841485**

Interesado

NIF:		Código postal:	46018
D./Dña.:	MARIA ROSARIO SINISTERRA ABAD	País:	España
Dirección:	Calle LA DEMOCRÀCIA ,77 - CIUDAD ADMINISTRATIVA 9 DE OCTUBRE	D.E.H:	
Municipio:	Vallanca	Teléfono:	
Provincia:	València/Valencia	Correo electrónico:	dgtic@gva.es
Canal Notif.:	Dirección postal		

Información del registro

Resumen/asunto: Es remet al·legacions
 Unidad de tramitación de destino: Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana 100000847
 Ref. externa:
 Nº Expediente:
 Observaciones:

Formulario

Expone:

Que la Direcció General de Tecnologies de la Informació i las comunicacions remet al·legacions que es formulen a l'esborrany de l'informe Anàlisi i seguiment del Pla de Transformació Digital de la Generalitat 2016-2019. S'avança en digitalització però no en transformació digital.

Solicita:

QUE SE ATIENDA A LAS ALEGACIONES ANEXAS

Nombre	Tamaño	Validez	Tipo	Observaciones
Alegaciones_firmado.pdf	376.07 KB		Documento adjunto	
Código seguro de verificación (CSV):		ORVE-87abe295ef1e556b02b10e2b442b6a05		
Enlace de descarga:		https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/peticionCSV.htm		

Nombre	Tamaño	Validez	Tipo	Observaciones
JustificanteFirmado_REGAGE21e00003808544.pdf	1.35 MB	Original	Documento adjunto	
Código seguro de verificación (CSV):		ORVE-1d2ff0660afe1e1d78a02f48ee36f843		
Enlace de descarga:		https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/peticionCSV.htm		





Al·legacions que es formulen a l'esborrany de l'informe Anàlisi i seguiment del Pla de Transformació Digital de la Generalitat 2016-2019. S'avança en digitalització però no en transformació digital

Primera al·legació

Apartat 2 de l'esborrany de l'Informe, pàgina 6, paràgraf 2

“Objetivo 1: ¿El PTD ha sido adecuadamente definido y ejecutado, de forma que se garantice la efectiva transformación digital de la administración pública valenciana?”

Contingut de l'al·legació:

La primera alegación se centra en el objeto de estudio y análisis. Si la Sindicatura desea analizar la estrategia global de la Generalitat que persigue la transformación digital de la administración pública valenciana, el objeto de estudio y análisis no puede ser este plan, el PTD de forma aislada, sino recoger y analizar el conjunto compuesto por todas las iniciativas y planes estratégicos que con este fin se han desarrollado en la Administración valenciana y no solo en la DGTIC, desde la Agenda Digital de la Comunitat Valenciana, pasando por el Plan Estratégico TIC de la Generalitat y alcanzando los planes específicos en materia de transformación digital que las consellerias con competencias en la materia puedan haber establecido, en especial, las que ostentan competencias de renovación, simplificación e innovación administrativa y de promoción de la sociedad digital, también en el ámbito sanitario.

Si, por el contrario, desea analizar la estrategia de transformación digital concreta de la DGTIC solo en el ámbito de sus competencias, debería analizar el Plan Estratégico TIC o PETIC. En ningún caso, debería analizar el PTD, ya que este es un mero plan de acción que desarrolla un apartado específico de su plan estratégico, concretamente el Objetivo Estratégico II.2 del PETIC, "Administración electrónica ágil, eficiente, conocida y utilizada, que se desarrolla en la Línea Estratégica II.2.1 "Plan de Transformación Digital".

Si el objetivo del PTD hubiera sido abordar una transformación digital con las características que describe la Sindicatura, "que se garantice la transformación digital de la administración pública valenciana", el PTD debería haber incluido esa visión y determinados principios rectores para esa prioridad. Sin embargo, en 2015 cuando se comenzó a elaborar el plan, la DGTIC no perseguía ese objetivo y, en ningún momento, se indica lo contrario en el PTD. El PTD es un plan muy específico de la DGTIC, que desarrolla un pequeño apartado descrito dentro del Plan Estratégico TIC de la Generalitat o PETIC y que se centra en la tecnología, en el ámbito de sus competencias, y no en garantizar la transformación digital de la administración pública valenciana en su conjunto.

De hecho, el Consell comunicó en la nota de prensa emitida en la fecha de aprobación del plan, el 1 de abril de 2016, que el objetivo del PTD era constituir un plan urgente de digitalización e impulso a la administración electrónica: "El Consell aplicará un 'plan urgente' para digitalizar la



administración ante el retraso tecnológico acumulado y la inexistencia, a día de hoy, de una verdadera administración electrónica, lo que pone a la Generalitat ‘en riesgo de perder el tren de la transformación digital’, tal y como se indica en el Informe sobre la transformación digital de la Administración Valenciana, el Plan de Transformación Digital elaborado por la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico. El objetivo es impulsar el uso de la administración electrónica tanto en la gestión interna como por la ciudadanía, reducir la brecha digital, minorar la carga administrativa a ciudadanos y empresas, disminuir drásticamente el uso del papel, agilizar los procesos administrativos y su coste, cooperar con las demás administraciones para intercambiar datos y documentos de forma que se evite que los ciudadanos deban desplazarse para acreditar documentos entre las diferentes sedes administrativas y, en definitiva, promover la sociedad de la información”.

Documentació justificativa de l'al·legació:

La documentación justificativa son los textos de los planes PTD y PETIC que ya se aportaron a la auditoría.

Asimismo, la documentación justificativamente se complementa con la nota de prensa publicada en la página web de la Generalitat el 1 de abril de 2016, fecha en la que el pleno del Consell dio aprobación al plan: http://dgtic.gva.es/es/actualidad/-/asset_publisher/0YobAjUX6IT2/content/el-consell-aplica-un-plan-urgente-para-digitalizar-la-generalitat-ante-el-retraso-tecnologico-acumulado-y-la-practica-ausencia-de-una-administracion-e

Segona al·legació

Apartat 3 de l'esborrany de l'Informe, pàgina 8, paràgraf 3

"Más recientemente en el documento *Exploring Digital Government transformation in the EU*, se señala que el término "transformación" se utiliza para denotar un cambio notable, un esfuerzo de modernización o innovación, introduciendo tecnologías digitales en los procesos de gestión de la administración, los modelos de prestación de servicios y la cultura, reestructurando la forma en que el gobierno realiza funciones básicas y gobierna."

Contingut de l'al·legació:

La alegación se sustenta en el anacronismo resultante de pretender analizar los objetivos de un plan concebido en 2015 con la definición del concepto “transformación digital” que utiliza la Unión Europea en 2019, es decir cuatro años después. Esto es aún más relevante, teniendo en cuenta que el sector de las TIC y el desarrollo de los conceptos relativos a la sociedad digital cambian y se modifican a un ritmo vertiginoso en función de los avances tecnológicos y la adaptación de la sociedad a los mismos y a los cambios que generan en la interrelación entre los agentes afectados.

La relación extemporánea establecida entre los objetivos del PTD y la definición de “transformación digital” que se incluye en el informe *Exploring Digital Government transformation in the EU* resulta incomprensible, ya que el informe está datado en el mismo año en el que el PTD debía finalizar, 2019.



Por ende, los objetivos descritos en el PTD no abarcan toda la extensión de derivados de la concepción actual de transformación digital, además de que se limitan a sentar las bases tecnológicas que puedan posibilitar cambios más profundos que se puedan definir en planes ulteriores.

Asimismo, cabe recordar que en 2016, fecha de aprobación del PTD, todavía existía debate sobre dónde debían situarse los límites de la transformación digital de las Administraciones Públicas y, por esta misma razón, las instituciones europeas han ido realizando estudios e informes al respecto, que han permitido establecer cuál es el espacio de trabajo actual al respecto de las políticas y programas comunitarios de promoción de la transformación digital pública.

Documentació justificativa de l'al·legació:

La documentación justificativa son los textos de los planes PTD y del informe de la UE.

Tercera al·legació

Apartat 4 de l'esborrany de l'Informe, pàgina 10, paràgraf 1

" El conseller de Hacienda y Modelo Económico informó al Pleno del Consell en su sesión de 1 de abril de 2016 de la elaboración del Plan de transformación digital 2016-2019 (PTD) que se enmarca en la Agenda Digital pra la Comunitat Valenciana 2014-2020.."

Contingut de l'al·legació:

La alegación se basa en que el PTD no se enmarca en la Agenda Digital de la Comunitat Valenciana (ADCV) sino en el Plan Estratégico TIC de la Generalitat o PETIC, que sí se enmarca directamente en la ADCV. El PTD es un plan de acción que desarrolla un objetivo estratégico del PETIC, por lo tanto no tiene el rango superior dado en este párrafo que sí caracteriza a planes estratégicos como el PETIC.

Documentació justificativa de l'al·legació:

Nota de prensa publicada en la página web de la Generalitat el 1 de abril de 2016, fecha en la que el pleno del Consell dio aprobación al plan: http://dgtic.gva.es/es/actualidad/-/asset_publisher/OYobAjUX6IT2/content/el-consell-aplica-un-plan-urgente-para-digitalizar-la-generalitat-ante-el-retraso-tecnologico-acumulado-y-la-practica-ausencia-de-una-administracion-e

Quarta al·legació

Apartat 5 de l'esborrany de l'Informe, pàgina 11, paràgraf 4

"Analizados en el apéndice 2 los distintos planes estratégicos para la "Modernización" de la Generalitat, podemos sintetizar su alcance temporal en el cuadro 1, observando que el PTD se solapa total o parcialmente con casi todos ellos.

Cuadro 1. Alcance temporal de los distintos planes estratégicos de "modernización".



Contingut de l'al·legació:

El PTD no se solapa con el PETIC sino que el PTD es parte integrante del PETIC. Además, el PTD no está concebido como “plan estratégico para la ‘modernización’ de la Generalitat” sino que esa concepción le corresponde al PETIC, por ser el plan estratégico TIC de la Generalitat. Por tanto, el PTD no se puede solapar con el PETIC ni con el resto de planes estratégicos, ya que no es un plan estratégico de rango superior.

Documentació justificativa de l'al·legació:

La documentación justificativa son los textos de los planes PTD y PETIC que ya se aportaron a la auditoría.

Quinta al·legació

Apartat 6 de l'esborrany de l'Informe, pàgina 12, paràgrafs 2, 3 i 4

(Primera conclusió general)

" El Plan de Transformación Digital no establece la visión estratégica para alcanzar la transformación digital de la Generalitat, los objetivos definidos son demasiado generales, sin concretar hitos o metas a conseguir, y no se han asignado presupuestos para llevarlo a cabo.

En cuanto a la ejecución, a pesar de los logros obtenidos en la implantación de componentes tecnológicos de administración electrónica, la transformación digital de la Generalitat es todavía una asignatura pendiente.

La transformación digital de una entidad como la Generalitat, con numerosas unidades administrativas con muchas, complejas y anticuadas aplicaciones informáticas, supone un gran reto, ya que un proceso de transformación a gran escala requiere un cambio general de procesos y de comportamiento en funcionarios y en el nivel directivo, junto con una inversión presupuestaria importante. Todo ello significa que la transformación digital de la Generalitat es intrínsecamente difícil, y para llevarla a cabo es necesario un liderazgo claro, del que se ha carecido y el máximo compromiso político y presupuestario, que tampoco se ha producido. "

Contingut de l'al·legació:

La quinta alegación se centra en reiterar lo indicado en la alegación primera, que el objeto de estudio para analizar la estrategia global de la Generalitat que persigue la transformación digital de la administración pública valenciana no puede ser este plan, el PTD de forma aislada, sino recoger y analizar el conjunto compuesto por todas las iniciativas y planes estratégicos que con este fin se han desarrollado en la Administración valenciana y no solo en la DGTIC. Así como recordar que el PTD es un plan de acción que no persigue ese objetivo, ya que, entre otras cosas la DGTIC no cuenta con las competencias necesarias que se le atribuyen en estas conclusiones.



Documentació justificativa de l'al·legació:

La documentación justificativa son los textos de los planes PTD y PETIC que ya se aportaron a la auditoría.

Sisena al·legació

Apartat 6 de l'esborrany de l'Informe, pàgina 12, paràgraf 7

(Conclusión 1, conclusión parcial 1)

“1. El Plan de Transformación Digital carece de visión estratégica para alcanzar la transformación digital de la Generalitat, no incluye aspectos como la visión (a qué punto se quiere llegar tras finalizar el plan), ni los principios rectores que deberían regir su actuación. El PTD es fundamentalmente un plan centrado en aspectos tecnológicos y, en concreto, en el desarrollo de elementos software para implantar piezas de la administración electrónica bajo un paradigma continuista, es decir, sin plantearse la conveniencia de realizar cambios en la forma de trabajar, de modernizar los procesos administrativos ni contemplar la reingeniería de los procesos y el uso de nuevas tecnologías como palanca para el incremento de la eficacia y la eficiencia de la labor de la Administración. Estos últimos elementos son los que caracterizan, precisamente, un proceso transformador”.

Contingut de l'al·legació:

La definición implícita de la DGTIC de transformación digital en 2015, momento de redacción del PTD, y la de la Sindicatura no son coincidentes. En 2015 todavía se estaban debatiendo los límites de la transformación digital en las Administraciones Públicas y el mejor modo de implementarla, por tanto, la DGTIC optó por sentar unas bases tecnológicas, previas al debate definitivo sobre cómo afrontar una verdadera transformación digital de toda la Administración valenciana, incluyendo los ámbitos que están fuera de sus competencias, como el sanitario o el de innovación y simplificación administrativa. Ese debate y esa estrategia posterior no puede ser liderada por la DGTIC, ya que es una estrategia de gobierno de la Generalitat en su conjunto, que debe ser definida al más alto nivel y en coordinación con todos los departamentos de la organización.

Los objetivos específicos del PTD sientan esas bases y son los siguientes:

1. Mejorar y promocionar el uso de la Administración Electrónica tanto en la gestión interna como por la ciudadanía.
2. Promover la Sociedad de la Información y reducir la brecha digital en la sociedad valenciana.
3. Reducir la carga administrativa a ciudadanos y empresas.
4. Reducir drásticamente el papel en la gestión administrativa.
5. Agilizar los procesos administrativos y reducir su coste.
6. Cooperar con las demás Administraciones para intercambiar datos y documentos de forma que se evite que los ciudadanos deban acreditarlos desplazándose entre las distintas Administraciones y sedes administrativas.
7. Ayudar a la transparencia en la acción de gobierno.



Además, el PTD no carece de “visión estratégica” sino que se encuentra definida, de forma implícita, en la descripción que se realiza sobre el alcance o ámbito objetivo del plan. Por tanto, esta afirmación no es correcta, ya que tan solo se está haciendo referencia a expectativas concretas sobre cómo debe ser la redacción de un plan estratégico y no, en sí mismo, si los objetivos o la estrategia están definidos en el mismo. Cabe recordar que el plan estratégico es el PETIC y el PTD es un plan de acción.

La visión y el alcance del PTD al que se alude es triple:

- A. Completar la Administración Electrónica de la Generalitat: Provisión y puesta en producción del conjunto de componentes debidamente integrados de la Administración Electrónica y la estructuración del desempeño de sus actividades necesarias. Obviamente, muchos de estos componentes y actividades están ya en uno de los cuatro estados posibles: a) total y satisfactoriamente desarrollados; b) totalmente desarrollados, pero con carencias de algún tipo; c) en desarrollo; y d) pendientes.
- B. Unificar y estandarizar las aplicaciones y los sistemas de información de la Generalitat: Revisar la Cartera de Activos de software, depurar las eventuales obsolescencias, documentar las aplicaciones y sistemas de información, agrupar los activos susceptibles de convertirse en aplicaciones corporativas, y adaptación e integración con los componentes y servicios comunes de la Administración Electrónica.
- C. Realizar el seguimiento continuo del uso de los servicios y procedimientos digitales: No es suficiente con producir servicios públicos, trámites y procedimientos digitales, sino que su uso debe incrementarse para conseguir que los medios electrónicos sustituyan progresivamente a los medios tradicionales: papel y canal presencial. Para ello es necesario medir el uso de servicios y procedimientos digitales, tanto los internos, es decir, por parte de los departamentos y organismos de la Generalitat como, sobre todo los externos, esto es por ciudadanos y empresas.

Asimismo, el ámbito subjetivo del plan especifica que este se ajusta a la naturaleza de cada uno de los ámbitos específicos y que, por tanto, se excluye el ámbito sanitario que no es competencia de la DGTIC. No se puede abordar una transformación digital de la Generalitat, entendida como se indica en el informe de la Sindicatura, si el PTD está circunscrito a competencias determinadas y excluye un ámbito tan fundamental como el sanitario. Es por ello, que el PTD tiene un alcance limitado a las acciones tecnológicas previas a un proceso transformador de la organización que es posterior y global. Y es competencia de la Conselleria de Sanidad y Salud Pública establecer los planes estratégicos correspondientes para complementar al PTD en el ámbito sanitario.

El PTD persigue sentar las bases tecnológicas necesarias previas que permitan, en un momento posterior, establecer una estrategia de gobierno para abordar la transformación digital de la organización al completo, desde una visión holística que incluya a todos los departamentos de la Generalitat. Pero esa estrategia de gobierno posterior no es la que ocupa al PTD.

Documentació justificativa de l'al·legació:

La documentación justificativa son los textos de los planes PTD y PETIC que ya se aportaron a la auditoría.

Setena al·legació

Apartat 6 de l'esborrany de l'Informe, pàgina 13, paràgraf 3



(Conclusión 1, conclusión parcial 3)

“3. Ha faltado una sólida gobernanza y liderazgo en el PTD que impulsara la transformación digital de la Generalitat. Para abordar con éxito la transformación digital deben involucrarse en su dirección y liderazgo los órganos directivos del máximo nivel, no solo del área tecnológica sino, especialmente, de las áreas funcionales. Las comisiones creadas con ese fin en las que participan distintos departamentos de la Generalitat (CITEC, GOTICAE, COSMIQ y CIMAP) han carecido de capacidad decisoria y no han resultado operativas a nivel práctico en el impulso y la ejecución del PTD. Tras analizar el contexto normativo y estratégico, hemos observado falta de cohesión entre las distintas iniciativas diseñadas por la Generalitat para la implantación de la administración electrónica y la transformación digital. Ha existido una distribución dispersa de competencias entre distintas consellerias en materia de “transformación digital”, que se ha traducido en la aprobación de planes estratégicos de “modernización” que se solapan, sin la adecuada coordinación entre ellos y con progresos limitados en la transformación digital de la Generalitat.”

Contingut de l'al·legació:

Debido a las grandes discrepancias existentes entre los objetivos que realmente se detallan en el PTD y los que le atribuye, libremente, la Sindicatura en su informe, la conclusión sobre el liderazgo y gobernanza sigue sin ajustarse a la realidad.

Si el análisis se ajusta a los objetivos del PTD y no a lo que la Sindicatura le atribuye, el liderazgo en la consecución de los objetivos corresponde a la DGTIC y a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico con el mero apoyo de la CITEC.

El enfoque del PTD era eminentemente tecnológico, como etapa previa a una verdadera transformación digital (más allá del mero "uso digital"). En aquel momento la DGTIC no tenía, como tampoco las tiene ahora, competencias en el ámbito de simplificación administrativa, ni atención a la ciudadanía, o en el ámbito sanitario., lo que conlleva una visión centrada en sus competencias y que sirvieran de base complementaria a la modernización global de la administración.

Sin embargo, la contextualización correcta del PTD dentro del Plan Estratégico TIC o PETIC, que se enmarca en la Agenda Digital de la Comunitat Valenciana, concretamente, en el eje “Administración digital”, permite recordar que este eje hacía referencia a que “en este ámbito las actuaciones se dirigen a completar los avances en la provisión de servicios públicos digitales de los últimos años, con la implantación de la tramitación electrónica completa de los procedimientos que permita alcanzar la administración sin papel. Además la Generalitat impulsará el proceso de mejora e innovación en la gestión de los recursos TIC ya iniciado, con una decidida política que permita eliminar redundancias y abordar un proceso ordenado de renovación tecnológica”. Esto evidencia que ni en la ADCV ni en el PETIC se contempla la concepción actual que utiliza la Sindicatura de “transformación digital” en sus matices culturales y organizacionales.

Documentació justificativa de l'al·legació:

La documentación justificativa son los textos de los planes PTD y PETIC. Ya se aportaron a la auditoría.



Octava al·legació

Apartat 6 de l'esborrany de l'Informe, pàgina 13, paràgraf 6

(Conclusión 1, conclusión parcial 4)

“4. Ni el PTD, ni el PETIC han dispuesto de un presupuesto específico definido y aprobado. No es realista diseñar un plan de transformación digital, ambicioso y complejo por definición, sin asignar expresamente recursos humanos y financieros para su ejecución. Tampoco se han definido indicadores para medir los costes de las actuaciones incluidas en el plan y no se ha previsto la utilización de herramientas eficaces para recoger y documentar los costes incurridos.”

Contingut de l'al·legació:

La DGTIC contaba con sus presupuestos para hacer frente a su plan estratégico, llamado PETIC en este informe.

El PTD, como plan de acción y no plan estratégico que era, contó con un subproyecto específico en los presupuestos de los años 2016 a 2019: “DI380222, Administración electrónica de la Generalitat” dentro del proyecto “DI380, SISTEMAS DE INFORMACIÓN”.

Este subproyecto estuvo dotado con aproximadamente 28 millones de euros entre 2016 y 2019.

Documentació justificativa de l'al·legació:

La documentación justificativa son los presupuestos de la Generalitat, disponibles en el portal web de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico: <http://hisenda.gva.es/es/web/presupuestos/hacienda-presupuestosanteriores>

Novena al·legació

Apartat 6 de l'esborrany de l'Informe, pàgina 13, paràgraf 8

(Conclusión 1, conclusión parcial 5)

“5. El seguimiento del PTD, centrado en el PAE, se ha externalizado y el pliego de prescripciones técnicas para su contratación, aunque no se trata propiamente de un plan formal, puede considerarse aceptable e incluye las tareas básicas de un plan de ese tipo. El calendario inicialmente previsto para el Plan de seguimiento (PS) no se ha cumplido, ya que debía comenzar a principios de 2016, pero el contrato del “Servicio de soporte integral del Plan de Transformación Digital de la Generalitat” fue adjudicado en marzo de 2018 y formalizado el 31 de mayo de 2018; es decir, desde que inició su vigencia el PTD hasta que se formalizó el contrato transcurrieron más de dos años. Su duración es de 36 meses, con finalización teórica por tanto en mayo de 2021, 17 meses después de finalizar la vigencia del PTD.”



Contingut de l'al·legació:

El contrato que permite el seguimiento del PTD (centrado en el PAE) fue pensado para que fuera a la par con el propio plan, pero, por desgracia, los plazos de preparación, licitación y adjudicación de dicho contrato impidieron que fuera así. Es por ello que finalmente se adjudicó en fecha bastante posterior a la entrada en vigor del plan.

Desena alegació

Apartat 6 de l'esborrany de l'informe, pàgina 14

(Segunda conclusión general)

Contingut de l'al·legació:

Incluso cuando se pretende poner en valor algún elemento particular de la DGTIC se descontextualiza totalmente tanto el ámbito de actuación. El CSIRT-CV es una unidad dependiente del Servicio de Seguridad, uno de los 21 servicios y 4 subdirecciones que componen la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, una de las más grandes de la Generalitat. Otorgar al CSIRT-CV los logros de la gestión TIC durante la crisis provocada por el Covid-19, aún si lo interpretamos como un refuerzo al buen resultado de dicho servicio a lo largo de los años, sería una conclusión exagerada, ya que el éxito de la respuesta ante la pandemia fue el resultado de un fabuloso trabajo en equipo de la totalidad de los servicios de la DGTIC en su conjunto, del primero al último, y no solo de un servicio en particular.

El Director General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions



ANEXO II

Informe sobre las alegaciones presentadas



ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES EFECTUADAS AL BORRADOR DEL INFORME DE ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO DEL PLAN DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA GENERALITAT 2016-2019

Mediante escrito de la Sindicatura de Comptes de 5 de marzo de 2021 se remitió el borrador del informe de fiscalización a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico (CHME) y a la Intervención General de la Generalitat, para que efectuasen las alegaciones que considerasen oportunas. Dentro del plazo concedido, se recibieron por el registro electrónico las alegaciones formuladas, respecto a las cuales se señala lo siguiente:

Primera alegación

Apartado 2, subapartado “Objetivos”, del borrador del Informe

Comentarios

El contenido de la alegación se refiere a la formulación del primer objetivo de la auditoría:

“Objetivo 1: ¿El PTD ha sido adecuadamente definido y ejecutado, de forma que se garantice la efectiva transformación digital de la Administración pública valenciana?”

En síntesis la alegación señala que no era la finalidad del PTD impulsar la transformación digital, tal como se ha definido en el informe, siendo “un plan muy específico de la DGTIC”. Si la Sindicatura quería analizar la transformación digital de la Generalitat debería haber revisado el conjunto de planes en materia de transformación digital que las consellerias con competencias en la materia puedan haber establecido.

Sobre la primera cuestión estamos en gran medida de acuerdo. De hecho, es una de nuestras críticas en el informe por la poca ambición del PTD, ya que eso no hubiera supuesto un gran problema para ejecutar el Plan de Administración Electrónica (Fase 1 del PTD), pero sí que lo era para el Plan de Adaptación de Servicios y Aplicaciones (Fase 2 del PTD) que tenía un mayor componente transformador y, por tanto, requería la involucración de los responsables funcionales. Esa colaboración no se ha producido y el plan tampoco se ha ejecutado, tal como se señala en el informe.

Por tanto, no puede considerarse una interpretación errónea de la Sindicatura sobre el contenido de un plan de transformación digital, atendiendo a los documentos de la Unión Europea o nacionales que se citan en el apartado 3 del informe. Además, la misma página web de la GV (<http://dgtic.gva.es/es/peae>, consultado el 9/4/2021) señala que un PTD debe impulsar tanto cambios tecnológicos como organizativos:

“Por todo ello, el Pleno del Consell del 1 de abril de 2016 aprobó, tanto por razones jurídicas y estratégicas como por propia decisión política, el **Plan de Transformación Digital de la Generalitat**, el cual prevé los **cambios organizativos**



y tecnológicos necesarios para transformar la Generalitat en una Administración digital.

Este plan cuenta, a su vez, con el **Plan de Administración Electrónica** que persigue establecer un conjunto ordenado de tareas, evaluando el esfuerzo, plazo y coste de cada una de ellas, a fin de estructurarlas como una hoja de ruta para completar la Administración electrónica de la Generalitat. Esto implica desarrollar e integrar componentes de calidad, implantar la administración digital en los órganos y entes de la Generalitat, alcanzar un alto nivel de uso de los servicios públicos digitales, intercambiar datos con otras Administraciones y eliminar el papel en los procesos administrativos.”

Si no se deseaba que fuera considerado un plan de transformación digital, no se le debió denominar así, ni aparentar que lo era añadiendo al Plan de Administración Electrónica un Plan de Adaptación de Servicios y Aplicaciones que no se ha ejecutado.

Por otra parte, aunque la Sindicatura podía haber seleccionado para auditar alguno de los otros planes que se señalan en el apéndice 2 y en el cuadro 1 del Informe, centramos el trabajo en el PTD, cuya importancia intrínseca es suficiente para evaluarlo y concluir sobre sus logros, utilizando los cinco criterios con los que se analiza el cumplimiento del objetivo 1 citado. Debemos resaltar que ese objetivo no es del PTD sino de nuestra auditoría.

En resumen, los distintos razonamientos de la alegación no hacen sino confirmar las conclusiones de nuestro informe

Consecuencias en el Informe

No se modifica el Informe.

Segunda alegación

Apartado 3, del borrador del Informe

Comentarios

La alegación considera anacrónico que el tercer párrafo de este apartado tenga la siguiente redacción, ya que se alude a un informe de 2019:

“Más recientemente, en el documento *Exploring Digital Government transformation in the EU*¹, se señala que el término "transformación" se utiliza a menudo para denotar un cambio notable, un esfuerzo de modernización o innovación, introduciendo tecnologías digitales en los procesos de gestión de la Administración, los modelos de prestación de servicios y la cultura, **reestructurando la forma en que el gobierno realiza funciones básicas y gobierna. La transformación no**

¹ [Exploring Digital Government transformation in the EU](#), 2019.



resultará de "hacer las cosas incrementalmente mejor, sino haciendo las cosas de forma fundamentalmente diferente".

Aunque en el informe se fechaba la cita, la eliminamos ya que aludimos a otros documentos anteriores que mantienen el mismo criterio sobre el concepto de transformación digital. Esta eliminación no afecta a las conclusiones del Informe.

Consecuencias en el Informe

El tercer párrafo del apartado 3 queda redactado así:

"Un elemento importante que distingue la transformación de los tipos de cambio graduales es el abandono de modelos operativos analógicos basados en la interacción entre personas, aun con el soporte de medios electrónicos, en favor de los nuevos sistemas digitales automatizados en gran medida previa redefinición de los procesos operativos."

Tercera alegación

Apartado 4, párrafo 1, del borrador del Informe

Comentarios

Dice la alegación "que el PTD no se enmarca en la Agenda Digital de la Comunitat Valenciana (ADCV) sino en el Plan Estratégico TIC de la Generalitat o PETIC, que sí se enmarca directamente en la ADCV."

Ni el PTD ni la nota de prensa a la que se alude en la alegación afirman tal cosa, ya que el PETIC no existía, se aprobó el 30 de diciembre, diez meses después. En la introducción del PTD sí se enmarca en la Agenda Digital para la Comunitat Valenciana (en su penúltimo y último párrafo).

Es decir, el PTD cuando se elaboró, en febrero de 2016, se enmarcó en la ADCV, ya que el PETIC no existía. Cuando se aprobó el PETIC, el 30 de diciembre de 2016, el PTD se integró en él.

No afecta al contenido del Informe.

Consecuencias en el Informe

No se modifica el Informe.



Cuarta alegación

Apartado 5, párrafo 4, del borrador del Informe

Comentarios

Aceptamos la alegación en el sentido de que el PTD forma parte del PETIC, ya que el PTD elaborado en febrero de 2016 se integró posteriormente en el PETIC aprobado en diciembre del mismo año.

Se matiza la redacción del párrafo alegado.

Consecuencias en el Informe

El párrafo 4 del apartado 5 queda redactado así:

“Analizados en el apéndice 2 los distintos planes estratégicos para la “modernización” de la Generalitat, podemos sintetizar su alcance temporal en el cuadro 1.”

Quinta alegación

Apartado 6, primera conclusión general, párrafos 2, 3 y4, del borrador del Informe

Comentarios

Se apoya en la alegación primera y señala que “el objeto de estudio para analizar la estrategia global de la Generalitat que persigue la transformación digital de la administración pública valenciana no puede ser este plan, el PTD de forma aislada, sino recoger y analizar el conjunto compuesto por todas las iniciativas y planes estratégicos que con este fin se han desarrollado en la Administración valenciana y no solo en la DGTIC. Así como recordar que el PTD es un plan de acción que no persigue ese objetivo, ya que, entre otras cosas la DGTIC no cuenta con las competencias necesarias que se le atribuyen en estas conclusiones”.

Sobre la primera parte de la alegación nos remitimos a la alegación primera.

Sobre la cuestión de la falta de competencias necesarias de la DGTIC para sacar adelante un “proceso transformador” que afecta a toda la Administración de la Generalitat, estamos totalmente de acuerdo y así pretendemos recogerlo en el informe, tanto en la conclusión parcial **3. Ha faltado una sólida gobernanza y liderazgo en el PTD que impulsara la transformación digital de la Generalitat**, como en la complementaria recomendación número 1, dirigida al Consell, no a la DGTIC. No obstante, para clarificar la cuestión competencial, y dejar claro que la falta de liderazgo señalada en el Informe no es atribuible a la DGTIC, ya que excede su nivel de competencias, matizamos la conclusión.



Consecuencias en el Informe

Teniendo en consideración también la siguiente alegación, se matiza el tercer párrafo de la primera conclusión, quedando redactado así:

“La transformación digital de una entidad como la Generalitat, con numerosas unidades administrativas, con muchas, complejas y anticuadas aplicaciones informáticas, supone un gran reto, ya que un proceso de transformación a gran escala requiere un cambio general de procesos y de comportamiento en funcionarios y en el nivel directivo, junto con una inversión presupuestaria importante. Todo ello significa que la transformación digital de la Generalitat es intrínsecamente difícil, es necesario un liderazgo claro, con las competencias adecuadas para llevarla a cabo y el máximo compromiso político y presupuestario, que no se han producido.”

Sexta alegación

Apartado 6, primera conclusión general, conclusión parcial 1, del borrador del Informe

Comentarios

En la alegación se cuestiona la conclusión de la Sindicatura en el hecho, ya reiterado desde la primera alegación, de que la Sindicatura interpreta el concepto de “transformación digital” de forma diferente a como lo hace el PTD.

Por nuestra parte reiteramos los argumentos dados en los comentarios a las alegaciones primera, quinta y séptima.

Se indica en la alegación que el PTD no podía abordar la transformación digital del sector sanitario porque está fuera de las competencias de la DGTIC, lo cual es cierto y en ningún momento lo plantea el Informe. Además, no sería lógico mezclarla en un mismo plan con la transformación digital de la administración general de la Generalitat (incluyendo eso sí la parte correspondiente a la Conselleria de Sanitat).

La alegación dice que la visión del PTD está implícita en el apartado de objetivos y alcance. En nuestra opinión el PTD debería tener clara y explícitamente definidas la visión y los principios rectores del Plan, ya que una visión bien establecida es esencial para el éxito de un plan de transformación. La visión da claridad en torno a los resultados de la transformación y establece sus aspectos clave. Es una imagen convincente del futuro que alinea a todas las partes interesadas hacia la finalidad de la transformación, la escala de la ambición y la naturaleza de los beneficios. Define cómo operará la organización. Por su parte, la importancia de los principios rectores es que deben ser respetados en cualquier iniciativa que se aborde. No obstante, matizaremos la redacción de la conclusión para que no sea tan tajante eliminando la palabra “carece” y clarificando la redacción.



Se indica en la alegación que la DGTIC no tiene competencias en innovación y simplificación administrativa, esto también es cierto y es uno de los puntos del plan que el Informe señala como una debilidad, no de la DGTIC sino del PTD.

También se indica en la alegación que esa estrategia (de la “verdadera transformación digital”) no puede ser liderada por la DGTIC, ya que **es una estrategia de gobierno de la Generalitat en su conjunto, que debe ser definida al más alto nivel y en coordinación con todos los departamentos de la organización**. Estamos totalmente de acuerdo con esta afirmación, que es coherente con nuestras conclusiones y recomendaciones. Pero esa definición y coordinación no se ha producido en el ámbito temporal del PTD, tal como señalamos en diversos apartados del Informe. Por ejemplo, en el Apéndice 5, apartado Criterio 1, se indica: “Además, el PTD presenta debilidades debido al escaso grado de cohesión e integración con otras iniciativas estratégicas en materia de administración electrónica y transformación digital emprendidas por otros órganos de la Generalitat.”

Finalmente, en la alegación se señala que “El PTD persigue sentar las bases tecnológicas necesarias previas que permitan, en un momento posterior, establecer una estrategia de gobierno para abordar la transformación digital de la organización al completo, desde una visión holística que incluya a todos los departamentos de la Generalitat. Pero esa estrategia de gobierno posterior no es la que ocupa al PTD.” Sobre la primera parte consideramos que efectivamente la Fase I del PTD perseguía sentar dichas bases, pero la Fase II iba más allá y no se ha desarrollado ni ejecutado. Sobre la estrategia de gobierno, coincidimos y así lo hemos recogido en la primera recomendación del Informe dirigida al Consell: “1. La transformación digital de la Generalitat debe ser una prioridad estratégica y debe abordarse cuanto antes y de forma decidida...”.

Consecuencias en el Informe

Tanto la conclusión parcial 1 de la primera conclusión general del Apartado 6, como la conclusión del Criterio 1 del Apéndice 5, quedan redactadas así:

“1. El PTD tiene una visión estratégica insuficiente para alcanzar la transformación digital de la Generalitat y no incluye los principios rectores que deberían regir su actuación.

Aunque **en el ámbito del PAE se han realizado avances importantes** que contribuyen sin duda alguna a la implantación de un modelo de administración electrónica en la Generalitat, con el desarrollo de componentes y actividades de la administración electrónica, si estos no se incorporan a procedimientos de gestión “modernizados” y a los aplicativos que les dan soporte, el esfuerzo realizado no obtiene los frutos deseables en un proceso transformador, ya que tendríamos procesos obsoletos con elementos tecnológicos actuales. La adaptación necesaria para que las aplicaciones y servicios hagan uso de los componentes desarrollados en el PAE se debería haber abordado en el PASA (fases 3 y 4 del PTD), pero dicho plan no ha sido definido y los avances en esta materia se producen de forma no orquestada, no planificada.



El PTD es fundamentalmente un plan centrado en el desarrollo de elementos *software* para implantar piezas de la administración electrónica bajo un paradigma continuista, es decir, sin plantearse la conveniencia de cambios en la forma de trabajar, de modernizar los procesos administrativos ni contemplar la reingeniería de los procesos y el uso de nuevas tecnologías como palanca para el incremento de la eficacia y la eficiencia de la labor de la Administración. Estos últimos aspectos son los que caracterizan, precisamente, un proceso transformador.

Además, el PTD presenta debilidades debido al escaso grado de cohesión e integración con otras iniciativas estratégicas en materia de administración electrónica y transformación digital emprendidas por otros órganos de la Generalitat.”

Séptima alegación

Apartado 6, primera conclusión general, conclusión parcial 3, del borrador del Informe

Comentarios

En la alegación se cuestiona la conclusión de la Sindicatura en el hecho, ya reiterado desde la primera alegación, de que la Sindicatura interpreta el concepto de “transformación digital” de forma diferente a como lo hace el PTD.

Ya hemos señalado de forma sucinta en la alegación primera e in-extenso en el informe que el PTD tenía dos componentes principales, el Plan de Administración Electrónica (Fase 1 del PTD), que era fundamentalmente técnico, y el Plan de Adaptación de Servicios y Aplicaciones (Fase 2 del PTD) que aunque insuficiente tenía un mayor componente transformador. Por tanto no puede considerarse una atribución gratuita de la Sindicatura sobre el contenido de un plan de transformación digital, atendiendo a los documentos de la Unión Europea o nacionales que se citan en el apartado 3 del informe. La misma página web de la Generalitat, citada en la alegación primera, señala que el PTD prevé **cambios organizativos y tecnológicos necesarios para transformar la Generalitat** en una Administración digital. Si no se deseaba que fuera considerado un plan de transformación digital, no se le debió denominar así, ni aparentar que lo era añadiendo al Plan de Administración Electrónica un Plan de Adaptación de Servicios y Aplicaciones que no se ha ejecutado.

Se señala en la alegación la falta de competencias de la DGTIC para liderar un plan de transformación digital, tal como debe entenderse según el apartado 3 del informe. Sobre la cuestión de falta de competencia de la DGTIC estamos de acuerdo y es objeto de crítica en el informe, por lo que reiteramos lo dicho en alegaciones precedentes al respecto. No es responsabilidad de la DGTIC que desde 2019 existan tres órganos de la Generalitat con competencias relacionadas con la organización de administración electrónica, tal como se señala en el apéndice 5 del informe. Como se afirma en la conclusión parcial 3, hemos observado falta de cohesión entre las distintas iniciativas diseñadas por la Generalitat para la implantación de la administración electrónica y la transformación digital, de modo que



la distribución dispersa de competencias entre distintas conselleries en materia de "transformación digital" se ha traducido en la aprobación de planes estratégicos de "modernización" que se solapan, sin la adecuada coordinación entre ellos y con progresos limitados en la transformación digital de la Generalitat.

Debe ponerse en conexión esta cuestión con la primera recomendación, que está dirigida al Consell y no a la DGTIC.

Para evitar malentendidos sobre las competencias de la DGTIC se reordena la redacción del apéndice 5, criterio 3, apartado "Efectos de la débil gobernanza" del informe.

Consecuencias en el Informe

El apartado "Efectos de la débil gobernanza", criterio 3, del apéndice 5 queda redactado así:

"Efectos de la débil gobernanza"

La deficiente estructura de la gobernanza ha tenido sus consecuencias negativas para el desarrollo del PTD, que pueden resumirse en:

- Falta de competencias de la DGTIC en la reingeniería de procesos administrativos, componente fundamental y clave para llevar a cabo una verdadera transformación digital y no limitarse a la digitalización de los procesos existentes con sus ineficiencias heredadas. El departamento responsable de la aplicación de los planes de racionalización/simplificación administrativa correspondía en una primera etapa a la Conselleria de Transparencia y posteriormente a la de Justicia.
- Percepción de que la transformación digital es una responsabilidad de la DGTIC cuando la DGTIC solo debe prestar el soporte y los instrumentos, pero la dirección e impulso debe provenir de las áreas funcionales responsables de los procedimientos. La falta de participación de responsables funcionales de las aplicaciones implica que la DGTIC debe tomar decisiones para la implantación de la administración electrónica que corresponderían a los responsables de la gestión (contratación, correo electrónico, etc.).
- No hay evidencia de la participación (no estaba prevista) de personal especializado de la Abogacía de la Generalitat para asesorar sobre las numerosas e importantes consecuencias jurídicas en la implantación de la administración electrónica.
- Falta de capacidad de la DGTIC para adoptar decisiones tales como el compromiso de recursos, tanto materiales como personales, y el cambio de estructuras organizativas en caso de ser necesarias para el adecuado desarrollo del plan.

Para evitar todos estos problemas sería muy deseable la creación de un servicio de



organización horizontal, potente, con capacidad operativa y decisoria, no solo consultiva, con competencias reales en modernización y reorganización de procesos (organizativamente similar a la Intervención General o a la Abogacía) y con una visión global y no fragmentada.”

Corrección técnica

En el apéndice 5, en el apartado “La Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica, la Calidad y la Sociedad del Conocimiento en la Comunitat Valenciana (CITEC)” del criterio 3, se simplifica la información relativa a las comisiones CITEC, COSMIQ y GOTICAE, que era excesivamente prolija y tanto detalle resultaba confuso para lo poco que aportaba.

Octava alegación

Apartado 6, primera conclusión general, conclusión parcial 4, del borrador del Informe

Comentarios

La alegación indica que “la DGTIC contaba con sus presupuestos para hacer frente a su plan estratégico, llamado PETIC en este informe. El PTD, como plan de acción y no plan estratégico que era, contó con un subproyecto específico en los presupuestos de los años 2016 a 2019: “DI380222, Administración electrónica de la Generalitat” dentro del proyecto “DI380, SISTEMAS DE INFORMACIÓN”. Este subproyecto estuvo dotado con aproximadamente 28 millones de euros entre 2016 y 2019.”

Es una información que no afecta al fondo de la cuestión señalada en la conclusión y en el apéndice 5. Mantenemos nuestro criterio de que no es realista diseñar un plan ambicioso y complejo como el analizado sin asignar expresamente, en el mismo, los recursos humanos y financieros para su ejecución.

La información sobre los presupuestos de inversiones en el subproyecto DI380222 de 28.681,94 miles de euros, es solo del capítulo 6 y como señalamos en el apéndice 5 del informe “La organización y funcionamiento de los proyectos realizados por la DGTIC no está, en la actualidad, basada en proyectos. La gestión de los costes de un proyecto conlleva el registro de todos los costes asociados (horas de personal interno y externo, *hardware*, licencias, etc.) con el objetivo de disponer de forma inmediata y precisa de los datos sobre costes de un proyecto y facilitar las desviaciones frente a lo planificado. Sin embargo, la gestión realizada por la DGTIC no sigue este modelo y no dispone de herramientas que faciliten este enfoque de gestión.” El control se realiza por contratos, no por proyectos.

Se matiza y añade información adicional en el informe.



Consecuencias en el Informe

Tanto la conclusión parcial 4 de la primera conclusión general del Apartado 6, como la conclusión del Criterio 4 del Apéndice 5, quedan redactadas así:

“4. Ni el PTD ni el PETIC han dispuesto de un presupuesto específico definido y aprobado. No es realista diseñar un plan de transformación digital, ambicioso y complejo por definición, sin asignar expresamente recursos humanos y financieros para su ejecución. En los presupuestos anuales de 2016 a 2019 se asignó, en el capítulo 6, 28,7 millones de euros al subproyecto de inversión denominado DI380222 "Administración electrónica de la Generalitat".”

En el Apéndice 5, en el CRITERIO 4. RECURSOS DEL PLAN, se matiza la redacción del informe de la siguiente forma:

“Presupuestos y personal

Al no tener el PTD un presupuesto explícitamente asignado y aprobado no se puede saber si los recursos disponibles eran suficientes ni si se han aplicado correctamente.”

En el mismo apartado, después del cuadro 7 se añade:

“Aunque no se asignó un presupuesto concreto en el PTD, anualmente, dentro del capítulo 6 del presupuesto de gastos del programa 121.60 Sistemas de información, se dotó el subproyecto de inversión con la denominación DI380222 "Administración electrónica de la Generalitat". El total de los años 2016 a 2019 de ese subproyecto en ese capítulo presupuestario fue de 28,7 millones de euros. El control de este presupuesto se realiza por contratos, no por proyectos concretos, y no se controlan otros costes distintos del capítulo 6.”

Novena alegación

Apartado 6, primera conclusión general, conclusión parcial 5, del borrador del Informe

Comentarios

Se da una explicación sobre la contratación del seguimiento del PTD que confirma lo dicho en el informe.

Consecuencias en el Informe

No se modifica el Informe.



Décima alegación

Apartado 6, segunda conclusión general, del borrador del Informe

Comentarios

En la alegación se señala que la respuesta a la pandemia en materia de seguridad y servicios TIC ha sido un trabajo conjunto de toda la DGTIC, no solo del CSIRT-CV.

Estamos de acuerdo con la alegación. Matizamos la redacción del Informe.

Consecuencias en el Informe

La primera mitad del tercer párrafo de la segunda conclusión general, queda redactada así:

“La implicación del conjunto de servicios de la DGTIC, incluido el CSIRT-CV, en la implementación de soluciones técnicas seguras para afrontar las necesidades de trabajo a distancia en la Administración de la Generalitat y su sector público derivadas de la crisis motivada por la COVID-19 en 2020, ha permitido conseguir en un plazo muy breve de tiempo los accesos necesarios para mantener un nivel razonable de funcionamiento de los servicios prestados a través de los sistemas de información de la Generalitat Valenciana.”

El antepenúltimo párrafo del informe, en el apéndice 5, queda redactado de la misma manera.