

SINDICATURA DE COMPTES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

AUDITORIA DE LA GESTIÓ DEL PROJECTE NEFIS

Implantació del nou sistema economicofinancer
de la Generalitat Valenciana: un projecte necessari i inajornable



RESUM

Què és NEFIS

El nou sistema de gestió economicofinancera de la Generalitat Valenciana, NEFIS, té com a objectiu principal donar suport a la gestió economicofinancera de la Generalitat i els seus organismes autònoms. Es la principal iniciativa emmarcada en el procés de transformació digital que la Generalitat Valenciana du a terme en aquests moments per a adaptar-se a un entorn d'administració electrònica avançada.

Alguns dels objectius principals d'aquest projecte són la centralització dels sistemes d'informació de les àrees economicofinanceres i la seua integració en una mateixa plataforma, implantar el concepte de dada única en lloc d'un sistema fragmentat basat en sitges d'informació aïllades i estandarditzar els procediments de gestió econòmica actualment heterogenis en diversos aspectes. Tot això amb la finalitat de disposar de millor informació per a la presa de decisions i aconseguir una major eficiència en l'assignació dels recursos públics.

Dades rellevants del projecte

24,5 milions de cost total	60 mesos de treball
+3.000 usuaris afectats	
10 aplicacions substituïdes	35 integracions realitzades
Adjudicació del contracte 19/11/2019	Inici de l'elaboració del pressupost 1/9/2023
Inici executió pressupostària 1/1/2024	



Per què realitzem aquesta auditoria

El Pla Estratègic 2019-2022 de la Sindicatura de Comptes inclou la digitalització del sector públic valencià i la transformació digital de l'Administració com un dels quatre elements o tendències fonamentals que ha de considerar la Sindicatura en la seua activitat fiscalitzadora i com una de les àrees prioritàries d'actuació.

El nou sistema suposarà un canvi modernitzador radical de les aplicacions de gestió econòmica i pressupostària de la Generalitat, amb un important impacte no sols per a la seua gestió econòmica, sinó també per a les tasques fiscalitzadores que realitza la Sindicatura de Comptes.

La gestió i implantació d'un projecte d'aquestes característiques no està exempta de riscos molt importants que, en el pitjor dels casos, poden desembocar en el fracàs i abandó del projecte, amb importants pèrdues econòmiques, de temps i especialment d'oportunitat per al conjunt de la Generalitat.

El projecte NEFIS és massa important per a fracassar, per això la seua gestió ha de realitzar-se d'acord amb bones pràctiques en la matèria i aquesta auditoria té com a objectiu principal verificar que s'està duent a terme d'aquesta manera.

Per aquestes raons, la Sindicatura de Comptes ha realitzat una auditoria de la gestió del projecte NEFIS.

Conclusió general

El projecte NEFIS és el projecte de transformació digital de la gestió econòmica més important posat en marxa en els últims 20 anys per la Generalitat, és una iniciativa necessària i està completament justificada. Els seus objectius han sigut molt ambiciosos, concordes amb les necessitats reals i urgents de la Generalitat, però poc realistes, i això, conjugat amb l'impacte de factors exògens com el confinament per la COVID-19 i amb l'elevada complexitat del projecte, ha derivat en un augment del cost i dels terminis d'execució previstos.

Una part important de l'èxit o del fracàs d'un projecte TI complex és la definició d'un sistema de governança que permeta que tot aquest tipus d'innovacions pugui acabar en bon port. En aquest sentit, hem observat que la governança del projecte en el nivell de gestió operativa, el seguiment realitzat i el tractament dels requeriments de seguretat són àmbits que constitueixen punts forts de la gestió realitzada i estan contribuint perquè el projecte arribe a bon port.

Per contra, la governança a nivell estratègic i la gestió de riscos, aspectes crítics del projecte, han suposat una debilitat molt significativa. La comunicació a les parts interessades també hem d'assenyalar-la com a àrea de millora per a la fase final del projecte, a pesar dels esforços realitzats en l'àrea de formació.

Atès que la seua implantació reeixida no està encara garantida, la Direcció del projecte i el Consell han d'actuar decididament sobre les debilitats identificades per a reduir els riscos



a nivells acceptables i allunyar les probabilitats de fracàs d'un projecte tan important i necessari per al futur de l'Administració de la Generalitat.

Recomanacions

Com a resultat del treball realitzat hem efectuat 11 recomanacions tendents a esmenar les deficiències observades, que poden contribuir al bon fi del projecte i millorar els procediments de gestió de projectes TI.

En la principal d'aquestes recomanacions, que es refereix a la continuïtat del projecte, indiquem que, atés que es tracta d'un projecte estratègic i de futur per al conjunt de la Generalitat, des del Consell s'ha de prioritzar la seua continuïtat i l'esmena de les deficiències assenyalades en l'informe a fi de complir l'objectiu d'elaborar amb NEFIS el pressupost de 2024 i iniciar l'execució pressupostària l'1 de gener de 2024. Les conseqüències negatives d'un fracàs tardarien anys a ser reconduïdes, sense esmentar els danys reputacionals d'un segon fracàs en el que va de segle per a renovar el sistema comptable de la Generalitat.

NOTA

Aquest resum pretén ajudar a comprendre els resultats del nostre informe i facilitar la tasca als lectors i als mitjans de comunicació. Recomanem llegir l'informe complet per a conèixer el veritable abast del treball realitzat.



Auditoria de la gestió del projecte NEFIS

Implantació del nou sistema economicofinancer de la Generalitat Valenciana: un projecte necessari i inajornable

**Sindicatura de Comptes
de la Comunitat Valenciana**



ÍNDEX (amb hipervincles)

1. Introducció	3
2. Objectius, abast i metodologia	6
3. Conclusions	8
4. Recomanacions	11
Apèndix 1. Metodologia aplicada	16
Apèndix 2. Resultats detallats de l'auditoria	21
Apèndix 3. El projecte NEFIS	57
Abreviacions	69
Glossari	70
Tràmit d'al·legacions	71
Aprovació de l'Informe	72
Annex I. Al·legacions presentades	
Annex II. Informe sobre les al·legacions presentades	



1. INTRODUCCIÓ

Què és NEFIS

El nou sistema economicofinancer de la Generalitat Valenciana (NEFIS, per les sigles en anglés de *new economical financial information system*) té com a objectiu principal donar suport a la gestió economicofinancera de la Generalitat i els seus organismes autònoms, així com a la resta d'organismes del sector públic de la Comunitat Valenciana amb un abast més restringit, tal com s'exposa més endavant.

NEFIS és la principal iniciativa emmarcada en el procés de transformació digital que la Generalitat Valenciana està duent a terme per a adaptar-se a un entorn d'administració electrònica avançada, en línia amb les tendències actuals en totes les administracions públiques del nostre país.¹ Així mateix, la Generalitat ha plantejat aquest projecte amb la

NEFIS és la principal iniciativa de transformació digital que la Generalitat Valenciana està duent a terme.

finalitat de disposar de millor informació per a la presa de decisions i, amb això, aconseguir una major eficiència en l'assignació dels recursos públics.

En línia amb això, alguns dels objectius principals d'aquest projecte són la centralització dels sistemes d'informació de les àrees economicofinanceres i la seua integració sota una mateixa plataforma, implantar el concepte de dada única en lloc d'un sistema fragmentat basat en sitges d'informació aïllades i estandarditzar els procediments de gestió econòmica actualment heterogenis en diversos aspectes.

D'aquesta manera, NEFIS substituirà deu aplicacions utilitzades en l'actualitat per a la gestió econòmica de la Generalitat (el detall d'aquestes aplicacions s'inclou en l'apèndix 3), la principal de les quals és l'aplicació de gestió pressupostària-comptable CONTAG-SIP, una aplicació obsoleta que necessita una substitució urgent.

Paral·lelament, el sistema NEFIS s'integrarà amb 35 aplicacions, la qual cosa suposa la pràctica totalitat de les aplicacions de gestió amb contingut econòmic que suporten l'operativa de la Generalitat.

Quant a l'abast subjectiu, el sistema NEFIS comprendrà, amb diferent nivell de cobertura i funcionalitats, tot el sector públic autonòmic valencià.

¹ No sols al nostre país. En l'informe [Anàlisis 04/2023: Digitalización de la gestión de los fondos de la EU](#), del Tribunal de Comptes Europeu, aprovat el 13 de juny de 2023, es pot veure que la Comissió Europea està en el mateix procés de migrar el seu sistema de gestió economicofinancer actual, que presenta problemes similars a CONTAG-SIP, a la mateixa plataforma que la Generalitat, amb els mateixos objectius i problemes similars d'augment de terminis de desenvolupament i costos.



En concret, el seu àmbit subjectiu és el següent:

- Plena funcionalitat (elaboració, modificació i execució del pressupost) en l'Administració de la Generalitat i el seus organismes autònoms.
- Elaboració del pressupost en la resta del sector públic institucional.
- Participació en la Central d'Informació de tot el sector públic autonòmic segons criteris SEC (Sistema Europeu de Comptes).

En l'àmbit tècnic, NEFIS utilitza com a plataforma tecnològica el producte S/4 HANA, que és la versió més actual del programari ERP (per les sigles en anglés, *enterprise resource planning*) de la companyia SAP, que s'ofereix en mode PaaS, és a dir, "plataforma com a servei", des d'un núvol privat. En l'apèndix 3 s'inclou més informació sobre la plataforma tecnològica de NEFIS.

La Generalitat va adjudicar el contracte per al desenvolupament i implantació de NEFIS el 19 de novembre de 2019 (vegeu apèndix 3).

Figura 1. Dades rellevants del projecte





Per què realitzem aquesta auditoria

L'article 6 de la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, de Sindicatura de Comptes, inclou entre les seues funcions, a més de les referides al control extern de la gestió economicofinancera del sector públic valencià i dels seus comptes, aquelles que d'acord amb l'ordenament jurídic siguen convenients per a assegurar adequadament el compliment dels principis financers, de legalitat, d'eficàcia i d'economia i de transparència, exigibles al sector públic. A més, l'article 11 de la mateixa llei estableix que, en el desenvolupament de la seua funció fiscalitzadora, la Sindicatura de Comptes està facultada per a verificar la seguretat i fiabilitat dels sistemes informàtics que suporten la informació economicofinancera, comptable i de gestió.

El projecte NEFIS és massa important per a fracassar.

El Pla Estratègic 2019-2022 de la Sindicatura de Comptes inclou la digitalització del sector públic valencià i la transformació digital de l'Administració com un dels quatre elements o tendències fonamentals² que ha de considerar la Sindicatura de Comptes en la seua activitat fiscalitzadora. Conseqüentment, en l'annex I d'aquest document es va incloure la transformació digital de l'Administració com a àrea prioritària d'actuació per a la Sindicatura i, entre els exemples d'iniciatives destacades, ja es mencionava NEFIS, arran de l'anunci de la Generalitat de la futura implantació d'un sistema integrat de gestió econòmica que substituïra el seu antic sistema comptable i pressupostari.

El nou sistema suposarà un canvi modernitzador radical de les aplicacions de gestió econòmica i pressupostària de la Generalitat, **amb un impacte important no sols per a la seua gestió econòmica, sinó també per a les tasques fiscalitzadores que realitza la Sindicatura de Comptes.**

NEFIS constitueix la iniciativa de major rellevància per part de la Generalitat quant a l'ús de serveis en el núvol des de múltiples òptiques (criticitat, nombre d'usuaris, cost, etc.). Això suposa un canvi en els models de gestió, no sols operatius, sinó de ciberseguretat i, per això, el marc de govern de la seguretat i tots els procediments tècnics i organitzatius que se'n deriven ha de ser un dels àmbits clau a considerar en el desenvolupament del projecte i en les nostres fiscalitzacions.

La gestió i implantació d'un projecte d'aquestes característiques no està exempta de riscos molt importants que, en el pitjor dels casos, poden desembocar en el fracàs i abandó del projecte,³ amb importants pèrdues econòmiques, de temps i especialment d'oportunitat per al conjunt de la Generalitat. El projecte NEFIS és massa important per a fracassar, per això la seua gestió ha de realitzar-se d'acord amb bones pràctiques en la matèria i aquesta auditoria té com a objectiu principal verificar que s'està duent a terme d'aquesta manera.

² Vegeu l'apartat 2.4 del [Pla Estratègic 2019-2022 de la Sindicatura de Comptes](#).

³ Tal com va succeir amb l'antecedent de NEFIS, el projecte ECONOMIC, a començament del mil·lenni.



Per les raons assenyalades, i de conformitat amb la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, els programes anuals d'actuació de 2021 i 2022 de la Sindicatura de Comptes van incloure l'auditoria de la gestió del projecte NEFIS. Els retards en l'execució del projecte, que es comenten més avant, van aconsellar també demorar la finalització d'aquest informe a 2023.

2. OBJECTIUS, ABAST I METODOLOGIA

Objectius de l'auditoria i criteris d'avaluació

L'objectiu del treball ha consistit a **avaluar la gestió del projecte NEFIS i concloure sobre si s'està duent a terme de conformitat amb bones pràctiques que permeten aconseguir els objectius marcats i la implantació reeixida del projecte segons l'abast definit, complint la planificació prevista i sense sobre costos significatius.**

Per a formar la nostra conclusió **hem focalitzat la nostra anàlisi en un conjunt d'àmbits de la gestió de projectes considerats clau** a l'hora d'afavorir l'èxit de grans i complexos projectes TI i sobre els quals hem desenvolupat sis criteris de d'avaluació. Aquests àmbits de gestió són els següents:

- El model de **governança i lideratge (criteri d'avaluació 1)**, és a dir, els òrgans de direcció del projecte NEFIS i l'estructura organitzativa utilitzada per a la seua execució i seguiment, i per a facilitar la consecució dels objectius previstos.
- Els **objectius del projecte (criteri d'avaluació 2)**, que han d'estar definits adequadament d'acord amb les necessitats previstes i ser realistes.
- La **gestió del canvi (criteri d'avaluació 3)**, procés imprescindible a l'hora de facilitar la consecució dels objectius plantejats en projectes tan complexos i transformadors com NEFIS, i que comporta la necessitat d'implantar estratègies que afavorisquen la seua acceptació i assimilació, així com la reducció de la resistència a aquest canvi.
- La **gestió de riscos (criteri d'avaluació 4)**, basada en procediments definits formalment, executats de manera metòdica i sistemàtica i en què s'hagen establert de manera adequada les responsabilitats per a la presa de les decisions necessàries per a realitzar un tractament efectiu dels riscos identificats.
- Els mecanismes de **seguiment** aplicats (**criteri d'avaluació 5**), per a donar suport a la consecució dels objectius del projecte, iniciativa estratègica que, pel seu abast, complexitat i cost, requereix un alt grau de supervisió a diferents nivells, des dels més operatius fins als més estratègics.
- La consideració, des de l'inici del projecte, dels requeriments de **seguretat de la informació (criteri 6)**, de manera que les necessitats en matèria de ciberseguretat i ciberresiliència es cobrisquen de manera òptima, sense generar sobre costos ni exposar el sistema a riscos innecessaris.



Els criteris d'avaluació estan desenvolupats en l'apèndix 1.

Abast de l'auditoria

L'abast del treball s'ha centrat en la labor realitzada per la Generalitat en la gestió del projecte NEFIS i, en concret, sobre els sis àmbits que hem considerat per a realitzar l'avaluació (vegeu apèndix 1). Queda, per tant, exclòs qualsevol aspecte que no estiga explícitament inclòs en aquests criteris d'avaluació, com per exemple la verificació del funcionament correcte del sistema, la qualitat i completesa dels plans de prova executats, la necessitat de les configuracions i desenvolupaments a mesura complementaris a la solució estàndard, etc.

Tampoc s'ha revisat el compliment de la normativa de contractació, ja que la fiscalització de la seua licitació i adjudicació ja la va realitzar la Sindicatura en l'Informe de fiscalització de la contractació de l'Administració General de l'exercici 2019.⁴

Quant al àmbit temporal, el treball inclou la revisió de la gestió del projecte des de l'inici de la seua execució, al desembre de 2019, fins al 30 de juny de 2023, data d'elaboració d'aquest informe.

Atesa la importància del projecte NEFIS, l'auditoria s'ha realitzat en una fase avançada d'aquell, però encara és un projecte en marxa.

En aquest sentit, cal assenyalar que les fases finals, inclosa la posada en marxa completa, prevista per a l'any 2024, i especialment la configuració definitiva de la seguretat del nou sistema, es preveu que siguen igualment objecte d'auditoria per part de la Sindicatura.

Metodologia

La metodologia seguida ha consistit bàsicament en l'anàlisi de documentació de diferent tipus (plans, contractes, actes de reunions, informes de seguiment dels comitès implicats, eina de gestió de peticions i la informació existent en Confluence),⁵ l'entrevista amb personal responsable de la implantació de NEFIS i la documentació de l'evidència obtinguda. L'anàlisi de l'evidència i els resultats obtinguts la realitzem basant-nos en la metodologia i els criteris d'avaluació descrits en l'apèndix 1.

Les conclusions parcials per a cada un dels àmbits de gestió avaluats les hem obtingudes per mitjà de la comparació dels resultats observats amb els criteris d'avaluació i es desenvolupen en l'apèndix 2.

⁴ Vegeu pàgina 37 de l'[Informe de fiscalització de la contractació GV 2019](#).

⁵ Confluence és un espai de treball compartit que s'ha utilitzat per a centralitzar i permetre la consulta de la informació generada en el projecte NEFIS per part de tots els interessats.



En l'apèndix 3 hem recopilat informació rellevant sobre el projecte NEFIS, incloent-hi una descripció més detallada del sistema, els seus objectius, antecedents i les característiques de la solució tecnològica seleccionada.

Hem fet el treball de conformitat amb els *Principis fonamentals de fiscalització de les institucions públiques de control extern* i amb les normes tècniques d'auditoria aprovades pel Consell de la Sindicatura recollides en el *Manual de fiscalització* de la Sindicatura de Comptes. Aquests principis exigeixen que complim els requeriments d'ètica aplicables als auditors públics, com també que planifiquem i executem el treball amb la finalitat d'obtenir evidència d'auditoria que ens permeti emetre unes conclusions en relació amb els objectius abans assenyalats i, si és el cas, formular recomanacions que contribuïsquen a esmenar les deficiències observades.

El treball s'ha dut a terme per la Unitat d'Auditoria de Sistemes d'Informació de la Sindicatura de Comptes (UASI).

Agraïm la plena col·laboració prestada en la realització del treball a la direcció i funcionaris responsables de les diferents àrees del projecte NEFIS.

3. CONCLUSIONS

Conclusió general

El projecte NEFIS és el projecte de transformació digital de la gestió econòmica més important que ha posat en marxa en els últims 20 anys la Generalitat, és una iniciativa necessària i està completament justificada. Els seus objectius han sigut molt ambiciosos, concordes amb les necessitats reals i urgents de la Generalitat, però poc realistes, i això, conjugat amb l'impacte de factors exògens com el confinament per la COVID-19 i amb l'elevada complexitat del projecte, ha derivat en un augment del cost i dels terminis d'execució previstos.

La governança del projecte en el nivell de gestió operativa, el seguiment realitzat i el tractament dels requeriments de seguretat són àmbits que constitueixen punts forts de la gestió realitzada i estan contribuint a fer que el projecte arribe a bon port. Per contra, la governança en el terreny estratègic i la gestió de riscos, aspectes crítics del projecte, han suposat una debilitat molt significativa. La comunicació a les parts interessades també hem d'assenyalar-la com a àrea de millora per a la fase final del projecte, a pesar dels esforços realitzats en l'àrea de formació.

Atés que una implantació reeixida encara no està garantida, la Direcció del projecte i el Consell han d'actuar decididament sobre les debilitats identificades per a reduir els riscos a nivells acceptables i allunyar les



probabilitats de fracàs d'un projecte tan important i necessari per al futur de l'Administració de la Generalitat.

Considerem que l'objectiu actualitzat d'elaborar amb NEFIS el pressupost de 2024 és necessari i inajornable, de manera que s'ha d'abordar en els mesos finals del projecte (segon semestre de 2023) amb ple compromís per part de tots els agents implicats, tant funcionaris com directius.

Figura 2. Fortaleses i debilitats de la gestió del projecte NEFIS

+	-
Governança i lideratge operatiu	Governança i lideratge estratègic
Seguiment del projecte	Gestió de riscos
Seguretat	Pla de comunicació

Primera conclusió sobre la governança del projecte

La governança en el nivell de gestió operativa del projecte ha funcionat de manera eficaç. No obstant això, les debilitats de la governança a escala estratègica han sigut significatives: la participació de la Comissió Interdepartamental per a la Modernització Tecnològica i les Comunicacions en la Comunitat Valenciana (CITEC) en l'exercici de les tasques de direcció i supervisió estratègica (que reglamentàriament té atribuïdes i estableix la Generalitat en el pla estratègic GEN Digital 2025) ha sigut quasi inexistent i les labors de patrocinador, inicialment assumides pel conseller d'Economia, Hisenda i Ocupació, s'han anat diluint amb el temps. Aquestes debilitats representen un risc important per a aquest tipus de projectes.

La Generalitat ha dotat el projecte NEFIS dels recursos econòmics necessaris per a dur-lo a terme a través d'un contracte de prestació de serveis i subministrament de llicències. No obstant això, considerem que l'exercici d'anàlisi dels recursos necessaris no ha sigut complet, perquè no té en compte les necessitats actuals i futures de recursos personals per al desenvolupament del projecte i el seu manteniment posterior.



Segona conclusió sobre la necessitat i objectius del projecte

La necessitat i oportunitat de NEFIS estan plenament justificades i el projecte és necessari i totalment coherent amb el pla estratègic per a abordar la transformació digital de la Generalitat i evolucionar d'una administració obsoleta a una altra moderna i plenament digitalitzada. Els objectius plantejats eren molt ambiciosos, concordes amb les necessitats reals i urgents de la Generalitat, però poc realistes, sobretot quant a l'equilibri entre abast, temps i cost. Tot això, conjugat amb l'impacte de factors exògens com el confinament per la COVID-19 i amb l'elevada complexitat del projecte, ha derivat en un augment del cost previst (més del 48% de l'import inicial de l'adjudicació) i dels terminis d'execució (ha passat de 36 a 60 mesos).

Tercera conclusió sobre la gestió del canvi

La gestió del canvi en el projecte NEFIS és un aspecte crític per a l'èxit del projecte a causa del seu ampli abast subjectiu i complexitat intrínseca. La gestió realitzada presenta, en àrees com la comunicació, l'absència d'una estratègia formal i planificada. No obstant això, en la pràctica s'han posat en marxa diferents iniciatives, fonamentalment a partir del segon semestre de 2022, que mitiguen aquest risc, entre les quals cal destacar l'esforç realitzat en l'àmbit de la formació dels usuaris finals del sistema, que està facilitant la comunicació dels beneficis que aportarà NEFIS, l'acceptació generalitzada del sistema i, en definitiva, afavorint una gestió del canvi adequada.

Quarta conclusió sobre la gestió del risc

La gestió contínua dels riscos al llarg dels projectes de TI sol considerar-se un factor crucial per a l'èxit; no obstant això, el projecte NEFIS no ha comptat amb un procés de gestió de riscos basat en bones pràctiques, la qual cosa constitueix una debilitat important que ha dificultat aconseguir els objectius del projecte. Al final de 2022 s'han realitzat avanços limitats en aquesta matèria, però es continua treballant sota un enfocament reactiu, no sistemàtic i basat en iniciatives puntuals més orientades a la resolució de problemes que a la seua anticipació.

Cinquena conclusió sobre el seguiment del projecte

El seguiment de NEFIS en l'àmbit operatiu de gestió està sent eficaç, i respon a les bones pràctiques de la gestió de projectes en aquest àmbit. No obstant això, els resultats del seguiment realitzat no es traslladen fins al més alt nivell de governança estratègica del projecte, estament en què s'han de prendre les decisions necessàries per a assegurar la implantació reeixida de NEFIS. Aquest aspecte constitueix una debilitat molt significativa, si



bé cal destacar que no respon a debilitats identificades en el sistema de seguiment, sinó a les assenyalades en el marc de governança estratègica.

Sisena conclusió sobre la seguretat de la informació

Les consideracions relatives a seguretat de la informació en el projecte NEFIS han estat presents des de l'inici del projecte. Durant 2022 i 2023 s'han intensificat els esforços en aquesta matèria i han arribat a constituir un exemple de bona gestió de la seguretat en projectes TI. No obstant això, existeix el risc que en la data prevista de posada en producció de NEFIS el sistema no estiga completament alineat amb els requeriments establits per l'Esquema Nacional de Seguretat.

En l'apèndix 2 s'assenyalen els fonaments i conclusions parcials detallades que suporten les conclusions generals anteriors.

4. RECOMANACIONS

Com a resultat del treball realitzat és procedent efectuar una sèrie de recomanacions tendents a esmenar les deficiències observades, que poden contribuir a la bona fi del projecte i millorar els procediments de gestió de projectes TI.

Recomanacions dirigides al Consell

a) Sobre la continuïtat del projecte

El canvi polític experimentat en la Generalitat en les eleccions autonòmiques recents i el previsible canvi dels alts càrrecs que estan implicats en el projecte, que és raonable esperar, constitueix un evident risc per al projecte.

No obstant això, com que es tracta d'un projecte estratègic i de futur per al conjunt de la Generalitat, **recomanem que des del Consell se'n prioritze la continuïtat i l'esmena de les deficiències assenyalades en aquest informe a fi de complir l'objectiu d'elaborar amb NEFIS el pressupost de 2024 i iniciar l'execució pressupostària l'1 de gener de 2024.**

Les conseqüències negatives d'un fracàs tardarien anys a ser reconduïdes, sense esmentar els danys reputacionals d'un segon fracàs des de començament de segle per a renovar el sistema comptable de la Generalitat.

b) Sobre el lideratge estratègic

S'ha de reactivar la figura de patrocinador del projecte NEFIS, inicialment assumida *de facto* pel conseller d'Hisenda i Model Econòmic, a qui correspon com a president de la CITEC, visibilitzant el seu compromís amb el projecte i la necessitat de participació i compromís de totes les parts interessades, i intensificar la seua labor de patrocini en



els últims mesos de 2023, període crític per a una implantació reeixida del sistema en què s'elaborarà el pressupost de 2024 per a l'execució posterior.

Las bones pràctiques de gestió de projectes de transformació digital, en què el risc inherent associat a la seua complexitat, cost i caràcter transformador i disruptiu és molt alt, aconsellen l'existència d'una figura al més alt nivell jeràrquic de l'entitat que assumisca les funcions de patrocinador, perquè contribueisca de manera decisiva a l'èxit del projecte.

(Vegeu apèndix 2, criteri 1.)

c) Sobre l'òrgan de supervisió i control estratègic

Cal incloure en el model de governança a nivell estratègic del projecte NEFIS la CITEC, com a màxim òrgan responsable de la direcció, supervisió i presa de decisions estratègiques. Aquesta comissió, a més de ser un òrgan ja existent i amb les competències requerides, compta amb l'avantatge que hi estan representades totes les conselleries, i el seu president, el conseller d'Hisenda i Model Econòmic, pot exercir les tasques de patrocinador del projecte.

El paper de la CITEC com a òrgan estratègic, tal com la mateixa Generalitat manifesta en el pla estratègic de transformació digital GEN Digital 2025, és un factor indispensable per a l'èxit dels projectes inclosos en aquest pla, especialment un tan transformador com NEFIS.

A més, es recomana completar el model de governança a nivell estratègic desenvolupant les responsabilitats sobre la presa de decisions a aquest nivell i establint els mecanismes de comunicació amb la resta dels òrgans de decisió. D'aquesta manera, s'ha de definir explícitament els responsables, així com els mecanismes i criteris per a la presa de decisions fonamentals del projecte, entre les quals i especialment, la decisió final sobre la posada en marxa del sistema, complint així el que s'estableix en el Decret 69/2023, de 12 de maig, del Consell, pel qual s'aprova la implementació del sistema de gestió economicofinancera NEFIS en la Generalitat.

(Vegeu apèndix 2, criteri 1.)

d) Sobre la necessitat d'un òrgan superior per a la modernització de la Generalitat

La implantació d'un projecte de les característiques de NEFIS requereix realitzar una profunda reenginyeria de processos a fi de millorar l'eficàcia i l'eficiència de la gestió. Per això, en aquest tipus de projectes, com ja assenyalem en el nostre informe del Pla de Transformació Digital,⁶ es posa de manifest la necessitat de comptar amb un servei d'organització transversal, potent, amb capacitat operativa i decisòria i no sols consultiva, amb competències reals en modernització, reorganització de processos i impuls de projectes transformadors, amb un funcionament efectiu i situat al màxim

⁶ [Informe d'auditoria del pla de transformació digital de la Generalitat 2016-2019.pdf](#).



nivell de la Generalitat, que dispose d'una visió global i no fragmentada, característiques que, en la pràctica, no responen a les atorgades a la Subdirecció d'Innovació i Modernització de l'Administració pública, ni a la DGTIC, ni han assumit la CITEC o la Comissió Interdepartamental per a la Modernització de l'Administració Pública (CIMAP).

(Vegeu apèndix 2, criteris 1, 2 i 4.)

Recomanacions dirigides a la Direcció del projecte NEFIS

e) Sobre la cobertura del lloc de cap de projecte

Designar un cap de projecte per a NEFIS, vacant des de novembre de 2022, figura fonamental per a l'adequada gestió del projecte en el seu pla més operatiu i molt necessària a l'hora d'afrontar l'última etapa del projecte, la posada en marxa del sistema.

(Vegeu apèndix 2, criteri 1.)

f) Sobre els costos totals del projecte NEFIS

Realitzar una anàlisi completa i detallada dels costos del projecte NEFIS. Aquesta anàlisi ha de considerar no sols els costos associats a la contractació de serveis externs, sinó també els costos de personal de la Generalitat, incloent-hi tant els recursos adscrits a la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, impulsora del projecte, com a la resta del personal que ha participat en el desenvolupament i implantació de NEFIS (dels organismes autònoms, personal dels serveis de gestió econòmica d'altres conselleries i ens de la Generalitat, dedicació a formació, etc.).

Disposar d'aquesta informació completa i detallada, a més de per qüestions de transparència, contribueix a crear una base d'informació de gestió de projectes útil per a la presa de decisions en aquest àmbit.

(Vegeu apèndix 2, criteri 2.)

g) Sobre la gestió de riscos del projecte NEFIS

Definir i implantar un procés de gestió de riscos efectiu. Entre els aspectes que es recomana desenvolupar es troben els següents:

- Procés, incloent-hi responsables i mecanismes, per a informar dels riscos identificats.
- Responsables de registrar, analitzar i avaluar els riscos identificats, incloent-hi, en la mesura que siga possible, criteris objectius per a l'avaluació de la probabilitat i l'impacte.
- Responsables de decidir el pla de tractament per a cada un dels riscos.



- Mecanismes per a la revisió, comunicació i escalat dels riscos.

Atés que la data de posada en marxa del mòdul d'execució del sistema es troba pròxima, recomanem implantar aquest procés per a l'adequada gestió del projecte en aquesta fase crítica i també durant l'any 2024, en què està previst anar incorporant les funcionalitats restants de manera progressiva.

A més, el procés definit per a la gestió de riscos en NEFIS, així com les lliçons apreses de la seua implantació, poden constituir una valuosa base sobre la qual desenvolupar la metodologia de gestió de riscos de projectes de transformació digital a incorporar a l'actual metodologia Gv-Logos, per a la seua aplicació posterior en altres projectes de característiques similars.

(Vegeu apèndix 2, criteri 3.)

h) Sobre la seguretat del sistema

És necessari intensificar els treballs en marxa en matèria de seguretat en el marc del projecte NEFIS, per a aconseguir el ple alineament del sistema amb l'ENS i la normativa de protecció de dades personals des de la seua posada en funcionament.

(Vegeu apèndix 2, criteri 6.)

Recomanacions dirigides a la DGTIC

i) Sobre la necessitat de planificació prèvia dels projectes

Incorporar, dins de les tasques associades a la gestió de projectes, la realització d'una anàlisi detallada i completa de necessitats, inclosa la planificació en matèria de recursos humans. Aquesta anàlisi és fonamental i ha de plantejar-se com a pas necessari per a projectes inclosos en GEN Digital 2025 que, per complexitat, cost o risc, ho requerisquen.

Aquest exercici s'ha de realitzar per diversos motius, entre els quals es troba el d'assegurar la disponibilitat del personal necessari per a la bona marxa dels projectes, disminuir els riscos associats a retards i, amb això, sobre costos, garantir l'adequada qualitat del producte final, assegurar el bon funcionament de les aplicacions a substituir durant el període de temps en què s'està desenvolupant el nou sistema, etc.

(Vegeu apèndix 2, criteri 1.)

j) Sobre el seguiment del projecte

Les funcions de control, en qualsevol àmbit, requereixen el màxim nivell d'independència davant dels encarregats de l'execució de la tasca supervisada. Per això, i encara que no hem identificat debilitats en aquest sentit, recomanem per a projectes futurs considerar l'opció de segregar les funcions de supervisió i seguiment,



normalment dutes a terme per l'oficina del projecte, del personal responsable de la seua execució.

(Vegeu apèndix 2, criteri 5.)

k) Sobre la seguretat del sistema

L'enfocament aplicat en NEFIS per a la seua adequació als requisits establits per l'ENS ha sigut molt positiu i no se centra únicament en la implantació de les mesures tècniques i organitzatives requerides, sinó que comprén altres aspectes molt necessaris també com ara la documentació de les mesures de seguretat, la generació d'evidència, el disseny de controls periòdics de compliment, etc.

Per això, es recomana prendre com a base aquest treball per a definir una metodologia de gestió de la seguretat i adequació a l'ENS que complemente l'actual metodologia Gv-Logos en aquest àmbit i extrapolar-la al desenvolupament i adequació de la resta de sistemes TI de la Generalitat.

(Vegeu apèndix 2, criteri 6.)



APÈNDIX 1

Metodologia aplicada



1. Aspectes generals de la metodologia utilitzada

L'anàlisi de l'evidència obtinguda l'hem realitzat basant-nos en els **criteris d'avaluació** descrits en la figura 3.

Amb la metodologia aplicada, comparant la situació i els resultats observats amb els criteris d'avaluació, a més de la conclusió general que dona resposta a la pregunta formulada com a objectiu del treball, es poden extraure conclusions parcials sobre els sis àmbits esmentats.

La metodologia seguida ha consistit bàsicament en:

- a) Revisió detallada del projecte, aprofundint en les variables clau sobre les quals es du a terme l'avaluació, és a dir, governança, objectius, gestió del canvi i gestió de riscos, seguiment del projecte i tots els aspectes relacionats amb la seguretat de la informació. Revisió d'una altra documentació relacionada, contractes, plans, actes i informes dels comitès implicats, etc. Per a això s'ha utilitzat l'àrea del projecte NEFIS dins de Confluence.
- b) Revisió del contracte i modificacions posteriors que regulen la contractació dels serveis i subministraments necessaris per a la posada en marxa de NEFIS.
- c) Identificació dels responsables del projecte i realització de reunions i entrevistes amb ells.
- d) Anàlisi de l'evidència obtinguda relacionada amb els sis criteris d'avaluació definits i extracció de conclusions i recomanacions.
- e) La identificació d'incompliments normatius relacionats amb la transformació digital i la ciberseguretat.
- f) Elaboració de l'informe.

Aquests procediments els ha dut a terme el personal de la Unitat d'Auditoria de Sistemes d'Informació de la Sindicatura de Comptes.

D'acord amb els procediments establits en el nostre *Manual de fiscalització*, les conclusions del treball i l'esborrany d'informe s'han discutit amb els diferents responsables, a fi que en corroboren el contingut o aporten informació o documentació addicional que evidencie o documente les seues observacions. Després d'aquesta discussió ha continuat la tramitació de l'Informe, que es va remetre a la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic per al tràmit d'al·legacions.

2. Els nostres criteris d'avaluació (criteris d'auditoria)

L'**objectiu principal de l'auditoria** és avaluar la gestió del projecte NEFIS i concloure sobre si ha sigut gestionat de conformitat amb bones pràctiques que han permès aconseguir els objectius previstos. Per a això **hem focalitzat la nostra anàlisi en un conjunt d'àmbits de**



la gestió de projectes considerats clau a l'hora d'afavorir l'èxit de grans projectes TI complexos i que s'assenyalen en el quadre següent.

En l'apèndix 2 es detalla, per a cada un dels sis criteris d'avaluació utilitzats, els fonaments de la nostra avaluació basada en l'evidència obtinguda i en els "criteris detallats d'avaluació" indicats en el quadre següent, així com la conclusió a la qual hem arribat per a cada un.

Figura 3. Criteris d'avaluació

Criteris d'avaluació	Criteris detallats
<p>1. Model de governança i lideratge</p> <p><i>Faciliten la consecució dels objectius del projecte NEFIS el model de govern adoptat i l'estructura organitzativa utilitzada per a la seua aprovació, execució i seguiment?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • El projecte ha sigut formalitzat i aprovat a l'adequat nivell orgànic. • S'han constituït, i funcionen efectivament, un comitè de supervisió estratègica i un(s) comitè(s) operacional(s). • El lideratge estratègic del projecte l'exerceix un òrgan amb autoritat suficient perquè les seues decisions siguin vinculants. • S'ha designat un líder estratègic o patrocinador del projecte, amb un nivell jeràrquic adequat, i és conegut per totes les parts interessades. • S'ha designat la responsabilitat de cap del projecte. • S'han proporcionat al projecte tots els recursos pressupostaris i humans necessaris per a executar-lo.
<p>2. Objectius</p> <p><i>Estan ben definits els objectius del projecte, d'acord amb les necessitats previstes?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Els objectius estan definits clarament i responen a les necessitats de la Generalitat. • La necessitat i oportunitat del projecte estan adequadament motivades. • El projecte està alineat amb l'objectiu estratègic de la Generalitat de dur a terme la transformació digital de l'Administració i la plena implantació de l'administració electrònica. • Els objectius plantejats són realistes i consideren un equilibri adequat entre abast, cost i temps.
<p>3. Gestió del canvi i comunicació amb les parts interessades</p> <p><i>S'ha dissenyat i s'està executant una estratègia de comunicació i formació eficaç?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • S'ha dissenyat un pla de gestió de les parts interessades que considera, una vegada identificades aquestes, com es realitzarà la comunicació amb aquestes parts durant el cicle de vida del projecte (contingut, freqüència, eines de comunicació, canals, etc.). • El pla de gestió de les parts interessades s'està duent a terme d'acord amb el que es preveu i, a partir del <i>feedback</i> rebut, es modifica per a atendre les noves necessitats que puguin sorgir. • El pla de gestió de les parts interessades considera la formació com una de les àrees clau. Es compta amb un pla de formació, en el qual s'han identificat les necessitats en funció dels diferents col·lectius i les accions formatives previstes i l'avaluació de la seua eficàcia. El pla està en contínua revisió en funció dels resultats obtinguts.



Criteris d'avaluació	Criteris detallats
<p>4. Gestió de riscos</p> <p><i>S'identifiquen, analitzen i gestionen els principals riscos que poden afectar el projecte?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • El projecte compta amb un procés per a la gestió dels riscos, en el qual les responsabilitats estan assignades i el procediment d'identificació i anàlisi es realitza de manera sistemàtica. • Els riscos s'analitzen adequadament, se n'avalua la probabilitat i impacte i s'analitzen les diferents opcions de tractament. • S'assigna propietari/responsable de cada risc, que decidirà en últim terme quin serà el tractament. • En funció de la criticitat dels riscos, aquests s'escalen al nivell de responsabilitat adequat. • El pla de gestió de riscos considera el seguiment dels plans correctors definits, per a garantir que aquests s'implementen dins del termini i en la forma escaient.
<p>5. Seguiment</p> <p><i>S'estan mesurant i avaluant els progressos i s'estan adoptant mesures correctores en els casos en què s'identifiquen desviacions respecte al que s'esperava?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es disposa d'informació per a realitzar el seguiment eficaç del projecte. Aquesta informació s'obté de manera sistemàtica, amb criteris concisos, a fi de disminuir la dependència davant de judicis individuals. • Els diferents nivells de direcció del projecte reben informació precisa i oportuna i que inclou: <ul style="list-style-type: none"> - Progressos i avanços en comparació amb el que s'ha planificat - Informes sobre l'estat d'execució de cada una de les línies de treball - Els recursos utilitzats per a aconseguir progressos fins hui - Com es gestionen i resolen els riscos i problemes identificats • L'alta direcció té informació suficient i adequada per a avaluar la necessitat d'adoptar mesures correctives. • Es disposa de registres que evidencien que els problemes identificats es tracten dins del termini i de la manera escaient.
<p>6. Seguretat de la informació</p> <p><i>Es preveuen els requeriments de seguretat de la informació des de l'inici del projecte i es realitza un seguiment de la seua implantació adequada?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • S'ha realitzat una anàlisi detallada dels requeriments de seguretat en les etapes inicials del projecte, que s'ha utilitzat com a base per a establir els objectius i necessitats del projecte. • S'ha constituït un grup de treball de seguretat o òrgan equivalent, responsable de vetlar per l'adequada implantació de les mesures de seguretat en el marc del projecte. • Els requeriments de seguretat implantats consideren el compliment de la normativa vigent en matèria de seguretat dels sistemes d'informació (Esquema Nacional de Seguretat i protecció de dades personals i garantia de drets digitals).

3. Bones pràctiques en la gestió de grans projectes TI

Per a establir els criteris d'avaluació anteriors s'han tingut en consideració bones pràctiques nacionals i internacionals en matèria d'auditoria de gestió de projecte TI, en particular s'han tingut en consideració les següents:

- UNE-ISO/IEC 38500, Governança corporativa de la tecnologia de la informació (TI) AENOR, 2013
- *Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía PMBOK)*, 7a edició.



- *What prevents large IT projects from being successful: A synthesis of common risk factors and lessons learned*, Shared Services Canada, 2013.
- *Getting IT Right: Achieving value from government information technology investments*, Auditor General of British Columbia, 2016.
- *Governance Evaluation Techniques for Information Technology*, INTOSAI Working Group on IT Audit, 2016.
- *Gobernanza para facilitar la innovación en la administración digital*, Observatorio de Administración Electrónica, Ministerio de Hacienda y Función Pública, abril de 2018.
- *Guide d'audit de la gouvernance du système d'information de l'entreprise numérique*, 2a edició, AFAI-ISACA/CIGREF/IFACI, 2019.
- *La conduite des grands projets numériques de l'État*, Cour des Comptes, juliol 2020.
- *Guidance on Audit of IT Management functions: IT Governance, Contracts & Sustainability*, INTOSAI Working Group on IT Audit, 2022.
- *Manual sobre auditoría de TI para entidades fiscalizadoras Superiores*, INTOSAI Working Group on IT Audit, revisió 2022.
- *The Digital, Data and Technology Playbook*, UK Government, 2023.
- *Apoyo a la digitalización de las Administraciones tributarias de los países en desarrollo*, OCDE, 2023.
- *Digitalising the management of EU funds*, Tribunal de Comptes Europeu, 2023.

4. Aspectes no inclosos en aquesta auditoria

Atés que el projecte d'implantació de NEFIS està en marxa en el moment d'emetre aquest informe, no s'han inclòs en l'abast d'aquest treball aspectes importants com:

- Configuració definitiva de la seguretat i compliment amb l'ENS.
- Funcionalitat del mòdul de control intern.
- Accés a les dades per a les fiscalitzacions de la Sindicatura.
- Configuració de la rendició electrònica de comptes.

Aquestes matèries seran analitzades per la Sindicatura a partir de l'entrada en funcionament ple de NEFIS.

A més, ha quedat fora de l'abast qualsevol àmbit que no estiga explícitament previst en els criteris d'avaluació anteriors, com ara la verificació del correcte funcionament del sistema, la qualitat i completesa dels plans de prova executats, la necessitat de les configuracions i desenvolupaments a mesura complementaris a la solució estàndard, etc.



APÈNDIX 2

Resultats detallats de l'auditoria



CRITERI 1. GOVERNANÇA I LIDERATGE

Aprovació del projecte pel Consell

El projecte NEFIS es va iniciar amb l'aprovació pel Consell de la implantació d'un nou sistema d'informació economicofinancer per a la Generalitat, en la sessió celebrada el 29 de setembre de 2017.

Després de la seua licitació, l'adjudicació del contracte es va dur a terme per mitjà de la Resolució del conseller d'Hisenda i Model Econòmic de 19 de novembre de 2019.

A final de 2019 es van iniciar els treballs per a la implantació de NEFIS que tenien com a objectiu la seua posada en funcionament al gener de 2022. No obstant això, el projecte ha patit retards significatius, per la qual cosa s'ha fet necessari replanificar el projecte en dues ocasions. Aquestes dues replanificacions s'han articulades a través de modificacions del contracte inicial, que han sigut aprovades pel Consell. En concret, la primera modificació es va aprovar el 21 de maig de 2021 i la segona modificació queda reflectida en l'acta de la sessió del Consell celebrada el 14 d'abril de 2023.

Finalment, per mitjà del Decret 69/2023, de 12 de maig, del Consell, s'aprova la implementació del sistema de gestió economicofinancera NEFIS en la Generalitat per a elaborar el pressupost de l'exercici 2024 i la seua execució posterior.

Què és el model de govern d'un projecte TI i per què és important

El model de govern o governança és un concepte molt important per al desenvolupament de qualsevol projecte TI, però especialment en aquells que, per la seua complexitat, per l'impacte en la gestió d'un gran nombre d'entitats, per cost i per risc es consideren crítics, com és el cas de NEFIS. No obstant això, és un concepte que no està definit a efectes jurídics i administratius. Per aquesta raó en primer lloc tractarem d'aclarir què entenem per governança de projectes TI a l'efecte d'aquest treball.

La norma UNE-ISO/IEC 38500, Governança corporativa de la tecnologia de la informació (TI), defineix la governança corporativa sobre les TI com **el sistema pel qual es dirigeix i controla l'ús, actual i futur, de les TI**. Assenyala que implica avaluar i dirigir la utilització de les TI per a donar suport a l'organització i el monitoratge d'aquest ús per a aconseguir la consecució dels plans. Inclou l'estratègia i polítiques per a la utilització de les TI en l'organització.⁷

Una part important de l'èxit o del fracàs de tots i cada un dels projectes TI és un sistema de governança que permet que tot aquest tipus d'innovacions pugui arribar a bon port.

⁷ Apartat 1.6.3, UNE-ISO/IEC 38500, Governança corporativa de la tecnologia de la informació (TI).



Continua assenyalant en l'apartat 2.2 que s'hauria de "governar" les TI a través de tres tasques principals:

- a) avaluar l'ús actual i futur de les TI;
- b) dirigir la preparació i execució de plans i polítiques per a assegurar que l'ús de les TI satisfà els objectius de l'organització;
- c) monitorar el compliment de les polítiques i l'acompliment en relació amb el que s'ha planificat.

Més específicament, l'Observatori d'Administració Electrònica del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública assenjala que "no ens hem d'oblidar que una part important de l'èxit o del fracàs de tots i cada un dels projectes és, d'una banda, un bon suport legal i jurídic associat i, d'altra banda, un sistema de governança que permeta que tot aquest tipus d'innovacions pugui arribar a bon port i no es quede completament bloquejat per la resistència al canvi".⁸

Vistes les consideracions anteriors, **a l'efecte d'aquesta auditoria, entendrem per governança del projecte NEFIS les estructures de govern i gestió del projecte per al seu desenvolupament, seguiment i implantació reeixida**, i considerem que el model de govern hauria de considerar tres nivells principals:

a) Òrgans de govern i supervisió estratègica

NEFIS és un **sistema transversal** que afectarà, en major o menor grau, la totalitat dels organismes de la Generalitat: les diferents conselleries, els organismes autònoms i la resta de les entitats del sector públic valencià. Això implica la participació d'un gran nombre d'usuaris amb diferents interessos i punts de vista, no sempre coincidents.

Per això, la governança de NEFIS no hauria d'adoptar un enfocament endogàmic, intern al projecte, sinó que s'ha de comptar amb un òrgan de govern i supervisió estratègica amb competències més enllà de la conselleria encarregada de la direcció i gestió en el pla operatiu, que permeta la participació en la presa de decisions vinculants a la totalitat de les parts interessades del projecte.

b) Lideratge

Un gran projecte TI com NEFIS que, a més de la transversalitat i la complexitat associada a la tecnologia, té un component **transformador** per a gran part de la Generalitat Valenciana, requereix d'un lideratge fort, establert al més alt nivell organitzacional, que impulse el projecte, mantinga la "participació" durant la seua execució i "convença" dels beneficiaris que aporta. Això últim és molt important ja que el projecte NEFIS comporta el canvi en la forma de treball de gran part del personal de la Generalitat i dels òrgans

⁸ [Governança per a facilitar la innovació en l'administració digital](#), Observatori d'Administració Electrònica, Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, 30 d'abril de 2018



dedicats a la gestió econòmica i pressupostària, la qual cosa pot provocar resistència i fins i tot rebuig al canvi.

c) Òrgans de gestió del projecte

Per l'envergadura i complexitat del projecte és necessari establir un model de governança que facilite la presa de decisions en l'àmbit del projecte, en el qual els diferents nivells de gestió operativa estiguen formats per les persones adequades, amb les competències necessàries, i que estiguen degudament coordinades entre si.

Partint d'aquests conceptes bàsics sobre la governança hem analitzat l'estructura i els processos definits en el model de govern del projecte NEFIS.

Sobre els òrgans de govern i supervisió estratègica

L'abast subjectiu de NEFIS excedeix notablement l'àmbit de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, entitat encarregada de dirigir el projecte. Per això, sense perjudici que els òrgans de direcció del projecte necessàriament corresponen a aquesta conselleria, hauria sigut necessari que el model de governança incloguera òrgans de govern i supervisió estratègica del projecte amb representació de les diferents entitats usuàries del sistema. L'objectiu d'un òrgan d'aquestes característiques és afavorir que tots els ens que constitueixen l'àmbit subjectiu de NEFIS estiguen plenament involucrats i col·laboren de manera activa en el seu disseny, desenvolupament i posada en producció.

Aquests òrgans de supervisió estratègica han d'estar integrats per persones amb la responsabilitat i autoritat suficients per a fer una efectiva presa de decisions i garantir els recursos necessaris per al projecte, marcant les prioritats, resolent els conflictes, garantint la involucració del personal de les entitats afectades i, en últim terme, assumint la responsabilitat pel que fa al seu organisme i entitats vinculades.

En concret, hem considerat en aquesta anàlisi que la Comissió Interdepartamental per a la Modernització Tecnològica i les Comunicacions a la Comunitat Valenciana (CITEC) és l'òrgan que, tal com exposem a continuació, té entre les seues funcions la supervisió i seguiment de projectes com NEFIS a un nivell estratègic.

A més, hem analitzat el paper d'altres comissions i òrgans, en concret la Comissió Interdepartamental per a la Modernització de l'Administració Pública, CIMAP, i la Subdirecció General d'Innovació i Modernització de l'Administració Pública, en considerar que, per les competències que tenen atribuïdes, podrien exercir un rol rellevant en la governança estratègica de NEFIS.

En relació amb les funcions emmarcades en aquest nivell estratègic és important assenyalar que considerem essencial que l'òrgan de govern i supervisió estratègica que es considere més apropiat determine explícitament o aclarisca les funcions i competències crítiques del projecte, a fi d'evitar incerteses, llacunes de responsabilitat i conflictes en la presa de decisions. Entre aquestes qüestions per concretar es troben les següents:



- Qui certificarà que cada una de les entitats afectades per la posada en producció del sistema NEFIS es troba adequadament preparada per al canvi i que tots els usuaris estan prou formats en els nous procediments i eines informàtiques?
- Qui té autoritat suficient per a resoldre conflictes en la presa de decisions que impacten i en les quals estiguen involucrats diferents organismes de diferents conselleries, per exemple, sobre aspectes funcionals de la solució, aspectes tècnics, determinar prioritats i comprometre dates?
- Hi ha un òrgan de direcció establert amb capacitat de decidir sobre la dedicació del personal adscrit a conselleries diferents de la CHME?, com s'hauria de gestionar aquest tipus de necessitat?

Comissió Interdepartamental per a la Modernització Tecnològica i les Comunicacions a la Comunitat Valenciana (CITEC)

D'acord amb el que s'estableix en els articles 1 i 3 del Decret 20/2020, de 14 de febrer, del Consell, de modificació del Decret 112/2008, pel qual es crea la Comissió Interdepartamental per a la Modernització Tecnològica, la Qualitat i la Societat del Coneixement a la Comunitat Valenciana, la comissió CITEC **és l'òrgan col·legiat al qual correspon l'impuls, coordinació, deliberació i assessorament en relació amb la política del Consell en matèria de tecnologies de la informació i la comunicació en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic dependent**, així com en relació amb les administracions públiques, empreses, ciutadania i societat civil de la Comunitat Valenciana. Tot això amb la finalitat d'aconseguir una vertadera transformació digital de les administracions públiques valencianes i adaptar-les per al compliment normatiu vigent a cada moment.

De manera més concreta, són competències i funcions atribuïdes a la CITEC en la disposició esmentada les següents:

- Impulsar en l'àmbit de cada departament de l'Administració de la Generalitat i de les entitats integrants del seu sector públic dependent les polítiques, programes, projectes i actuacions aprovats en execució de la planificació estratègica del Consell en les matèries objecte de la seua competència.
- Ser informada preceptivament dels plans, programes o línies d'actuació que duga a terme l'Administració de la Generalitat o el seu sector públic dependent en relació amb les matèries objecte de la seua competència.
- Coordinar i realitzar el seguiment del nivell d'implantació i desenvolupament de les polítiques de planificació, coordinació, autorització i control de les tecnologies de la informació i les comunicacions corporatives i l'administració electrònica de la Generalitat, del seu sector públic i de la Comunitat Valenciana, i proposar iniciatives de millora respecte d'aquestes matèries i àmbits.

Així mateix, la CITEC és el màxim òrgan col·legiat de caràcter consultiu de l'Administració de la Generalitat en matèria de seguretat dels sistemes d'informació.



Per la seua banda, en el Pla Estratègic de Transformació Digital de l'Administració de la Generalitat 2020-2025 (d'ara en avant GEN Digital 2025), es destaca reiteradament el paper que ha d'exercir la CITEC amb la finalitat de dur a terme l'execució de les accions i projectes previstos en aquest pla,⁹ entre els quals es troba NEFIS. Continua assenyalant aquest pla¹⁰ que, **per a garantir el seu èxit, és imprescindible realitzar accions de control i seguiment continu**, de manera que es pugua realitzar una avaluació dels assoliments aconseguits, detectar els riscos per al seu compliment i exercir accions per a mitigar-los. Finalitza assenyalant que l'òrgan competent per al control de l'execució del pla i l'encarregat de la coordinació de totes les accions necessàries per a la plena consecució dels seus objectius és la CITEC.

Com ja hem destacat, el projecte NEFIS, que **pot considerar-se el projecte més transformador posat en marxa per la Generalitat**, en la mesura que canviarà el sistema econòmic financer i pressupostari d'una gran part del sector públic autonòmic, hauria de comptar en la seua estructura de govern amb un òrgan d'alt nivell en què estiguen representats tots els organismes involucrats i afectats, i hauria d'estar integrat per persones amb la responsabilitat i autoritat suficients per a prendre decisions i mobilitzar recursos, tant personals com pressupostaris. En aquest sentit GEN Digital 2025 assenjala en la pàgina 9 que:

La transformació digital de l'Administració és ja un fet en la Generalitat Valenciana però el futur de la seua evolució implicarà un esforç important i constant que permeta aprofundir en la simplificació i reenginyeria de processos per a evitar el que en una altra època es va conèixer com a informatització del caos. Aquest procés de digitalització és extremadament complex i ha de ser abordat amb una perspectiva holística, que comprega tots els departaments i activitats de l'organització.

I en la pàgina 13:

A més, en el marc d'actuació de la Comissió Interdepartamental per a la Modernització Tecnològica i les Comunicacions a la Comunitat Valenciana (CITEC), on estan representades totes les conselleries, s'ha impulsat de manera conjunta la transformació digital de la Generalitat.

En diversos apartats de GEN Digital 2025, a més dels ja esmentats, s'insisteix en la importància de la CITEC com a òrgan de coordinació i lideratge, especialment en el seu apartat 3, "Gestió del canvi i lideratge", les premisses del qual **no s'estan complint**, almenys referent a NEFIS, ni en altres projectes importants que no estan arribant a bon terme en els terminis previstos, però que no comentem per excedir l'abast d'aquest informe.

⁹ Vegeu pàgina 20 de GEN Digital 2025.

¹⁰ Vegeu pàgina 128 de GEN Digital 2025.



Per a constatar la participació de la CITEC en el projecte NEFIS hem sol·licitat les actes de les reunions celebrades des de desembre de 2019 i des de la secretaria d'aquesta comissió ens han facilitat les següents:

- 19/02/2020 Sessió en què es realitza la *presentació* del projecte NEFIS a la CITEC.
- 17/02/2021 Sessió en què s'aprofita la presentació de l'esborrany de GEN Digital 2025 per a *recordar* la importància del projecte NEFIS i sol·licitar que també es "dedique atenció a aquest projecte, perquè es tracta d'una inversió de futur".
- 19/07/2022 Sessió extraordinària que es convoca amb l'objectiu d'escoltar l'opinió de les conselleries i decidir si es manté la planificació prevista i l'elaboració dels pressupostos de 2023 es realitza amb NEFIS o si alternativament es continua amb NEPAL i, per tant, es replanifica el projecte; aquesta última opció va ser l'acordada per unanimitat.

D'acord amb això i, sobre la base de la informació analitzada, **concloem que la participació de la CITEC al llarg de la vida del projecte ha sigut pràcticament nul·la**, ja que l'única decisió adoptada ha sigut la de replanificar el projecte (retardar-ne l'entrada en funcionament) per segona vegada.

En definitiva, **l'estructura de governança del projecte NEFIS no preveu la CITEC com a òrgan de decisió, direcció, supervisió i impuls del projecte.**

Comissió Interdepartamental per a la Modernització de l'Administració Pública

Per mitjà del Decret 26/2020, de 21 de febrer, del Consell, es crea la Comissió Interdepartamental per a la Modernització de l'Administració Pública (CIMAP).

L'objecte de la CIMAP és coordinar, impulsar i supervisar el disseny i desenvolupament de la política de la Generalitat en matèria de modernització, gestió del coneixement i millora dels processos i qualitat dels serveis públics. Es crea per a "introduir una cultura del canvi en el si de l'organització **que garantisca l'èxit de la transformació digital**" i s'adscriu a la Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública.

Encara que, per les competències de la CIMAP, considerem que hauria de participar d'alguna manera en la supervisió del projecte NEFIS, la realitat és que **ni tan sols no s'ha arribat a constituir.**

Juntament amb la poca activitat desenvolupada per la CITEC es plantegen dubtes sobre la conveniència de crear **comissions amb importants funcions teòriques, però quasi sense contingut ni funcionament real.**



Subdirecció General d'Innovació i Modernització de l'Administració Pública

El canvi del sistema economicofinancer, a més del vessant més purament tecnològic, té com a objectiu el redisseny dels procediments administratius subjacents, de manera que se'n millori l'eficàcia i eficiència.

El Reglament¹¹ Orgànic i Funcional de la Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública atribueix a la Subdirecció General d'Innovació i Modernització de l'Administració Pública, i més específicament al Servei de Simplificació i Modernització Administrativa de l'Administració Autònoma, les funcions següents:

- a) Dissenyar, proposar i elaborar plans i projectes estratègics d'innovació i simplificació, reducció de càrregues o normalització de procediments de l'Administració autònoma i supervisar la seua execució, així com emetre i publicar informes sobre el seu grau de compliment. En particular, elaborar i impulsar **metodologies, protocols i eines de gestió dirigits a la millora de l'eficiència** i l'agilitació de procediments i serveis.
- b) **Coordinar la realització d'anàlisis funcionals de procediments corporatius** dels departaments del Consell, **per a l'actualització de les corresponents aplicacions de gestió, així com supervisar l'execució dels canvis necessaris, en coordinació amb la DGTIC.**

A pesar d'aquestes competències, aquest servei no ha estat involucrat en l'estructura de governança de NEFIS, ni en l'anàlisi i redisseny, si és el cas, dels procediments administratius associats a la gestió econòmica i administrativa de l'Administració de la Generalitat i els seus organismes autònoms, la qual cosa suposa una altra evidència de les debilitats existents en el marc de governança estratègica del projecte.

Sobre el lideratge

Convé en aquest punt diferenciar també dos nivells en les funcions de lideratge en la gestió d'un projecte TI.

Lideratge a nivell estratègic

Molts estudis i informes sobre la gestió de projectes TI consideren necessària la figura d'un líder al més alt nivell, també denominat en alguns d'aquests estudis com a patrocinador,¹²

¹¹ Ordre 5/2022, d'1 de juny, de la Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública, per la qual es modifica l'Ordre 5/2021, de 19 de febrer, de la Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública, de desplegament del Decret 172/2020, de 30 d'octubre, del Consell.

¹² A tall d'exemple, pot consultar-se *La conduite des grands projets numériques de l'État*, juliol 2020, Cour des Comptes, vegeu pàgina 56, i *Guide d'audit de la gouvernance du système d'information de l'entreprise numérique*, 2a edició, AFAl-ISACA, CIGREF i IFACI, vegeu pàgina 61. D'altra banda, en determinats documents, com el Pla Estratègic 2022-26 Madrid Digital, denominen aquesta figura "promotor i facilitador".



el qual exerceix un paper clau en la supervisió i suport al projecte, garanteix que es tinguen en compte les qüestions estratègiques del projecte i condiona el seu èxit.

El patrocini d'un projecte és molt diferent del paper d'un director de projecte. Aquest comporta la responsabilitat operativa dels recursos humans i financers assignats al projecte i del compliment de la planificació de les seues diverses operacions i fases.

La persona a càrrec del patrocini no forma part de l'equip responsable de la direcció i l'execució del projecte i, en general, pertany a l'alta direcció/òrgan superior de l'ens. Porta la visió del projecte, li dona suport i és el seu portaveu dins dels òrgans de govern corporatiu (el Consell, en el cas de la Generalitat).

Aquesta personalitat està, per tant, en un nivell jeràrquic superior al dels equips responsables en el dia a dia de la gestió de projectes. Aquest posicionament li permet treballar per a l'èxit del projecte recordant a totes les parts interessades, en tot moment, com encaixa en les prioritats estratègiques de l'entitat, i facilitant l'adopció de decisions tan sovint com siga necessari per a resoldre els desafiaments que als equips operatius se'ls puguen presentar.

En aquesta classe de projectes, que es caracteritzen per la complexitat, riscos i esperit radicalment transformador per a una organització, és fonamental que al més alt nivell de la direcció s'adquirisca i s'explícite un compromís total amb el projecte, la seua necessitat i els beneficis que comportarà. Aquest suport s'ha de fer visible de manera explícita des de l'inici del projecte, i és fonamental que es mantinga al llarg de tota la seua vida, intensificant-lo més encara, si pot ser, en moments crítics o si el període d'execució es dilata en el temps i augmenta el risc de fracàs.¹³

El patrocinador del projecte hauria de presidir l'òrgan de supervisió estratègica. En NEFIS, inicialment va ser el conseller d'Hisenda i Model Econòmic (CHME) qui, *de facto*, va assumir les tasques descrites de patrocini del projecte. Era president de la CITEC i tenia el nivell d'autoritat requerit per a aquesta funció.

Per a l'anàlisi d'aquest component de la governança hem sol·licitat i revisat la relació de les actuacions realitzades pel conseller d'Hisenda i Model Econòmic en diferents fòrums orientades donar a conèixer el projecte i posar de manifest la importància estratègica que té per al sector públic valencià.

A partir de la informació que hem analitzat considerem que, si bé durant les primeres etapes del projecte va ser molt visible el suport i patrocini del conseller, aquest s'ha anat diluint al llarg del temps.

Aquesta falta d'activitat de patrocini suposa un risc alt per al projecte NEFIS, per les conseqüències inherents a la falta d'impuls i compromís públic explícit d'alt nivell.

¹³ És abundant la literatura que analitza les raons del fracàs dels grans projectes TI, i una d'aquestes raons és la falta de lideratge al més alt nivell polític i de patrocini del projecte. Es pot veure en aquest sentit els apartats 2.1 i 2.2 de l'informe de síntesi del Govern del Canadà [What prevents large IT projects from being successful? A synthesis of common risk factors and lessons learned.](#)



L'aprovació del Decret 69/2023, de 12 de maig, del Consell, pel qual s'aprova la implementació del sistema de gestió economicofinancera NEFIS en la Generalitat, encara que de manera puntual, mitiga parcialment aquest risc. No obstant això, continua sent necessària la seua participació en la recta final del projecte i que el seu compromís total amb el projecte es faça visible a tots els nivells.

Lideratge a nivell operatiu o direcció del projecte

Normalment, la direcció del projecte l'ha d'exercir¹⁴ la direcció, el servei o el departament usuari final de la solució. En un projecte transversal com NEFIS, el lideratge del projecte l'ha d'exercir l'entitat més involucrada en aquest, la que tinga la responsabilitat o responsabilitats funcionals, que en aquest cas és, sens dubte, la CHME.

En aquesta línia, **la direcció del projecte** ha sigut assumida de forma compartida pels responsables de la Direcció General de Pressupostos, la Intervenció General de la Generalitat i la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions (DGTIC) i el rol **de cap de projecte** ha recaigut en el subdirector general d'Anàlisi i Polítiques de Despesa.

D'altra banda, cal assenyalar que la figura de cap de projecte es constitueix com a figura indispensable per a la gestió d'un projecte d'acord amb les metodologies en aquesta matèria més reconegudes i esteses. En aquestes s'atribueixen al cap de projecte, entre altres, funcions com la planificació, el lideratge operatiu dels equips de treball, la coordinació de totes les parts interessades del projecte, el control de recursos, la gestió d'abast, cronograma, etc. A més, presideix el comitè estratègic i el comitè de direcció.

Si bé el model de governança del projecte NEFIS va incloure la figura de cap de projecte, al mes de novembre de 2022 es va produir la baixa en l'organització de la persona que assumia aquesta responsabilitat. El fet que no s'haja designat una persona substituïda que assumisca les seues funcions o, si això no pot ser, s'haja realitzat una reassignació d'aquestes i s'haja comunicat formalment a tots els interessats **constitueix un risc addicional per a l'èxit del projecte que no ha sigut gestionat adequadament.**

Sobre els òrgans de gestió del projecte NEFIS

En el plec de prescripcions tècniques particulars del contracte de serveis i subministraments del nou sistema economicofinancer de la Generalitat i els seus organismes autònoms (PPT) es va establir en la clàusula 7.4, "Seguiment i control", el procés de seguiment de NEFIS i es defineixen les regles de la relació entre la Generalitat i l'adjudicatari per a l'acompliment del servei amb els nivells de qualitat i eficiència exigits per aquest plec. El seguiment s'efectuaria per mitjà de diferents comitès:

- Comitè de direcció

¹⁴ *Guide d'audit de la gouvernance du système d'information de l'entreprise numérique*, 2a edició, AFAl-ISACA, CIGREF i IFACI. Vegeu pàgina 61.



- Comitè de seguiment

D'altra banda, en l'apartat 2.2, "Direcció del projecte NEFIS", del PPT, es va considerar adequat crear un equip de treball compost per personal de la Intervenció General, la Direcció General de Tecnologies de la Informació i Comunicacions i la Direcció General de Pressupostos, que s'encarreguen de la direcció i coordinació del projecte, de la manera següent:

- La Direcció del projecte.
- Cap del projecte.
- Coordinadors/es tècnics i funcionals dels diferents agents que participen en la implementació del projecte.

Aquest model mixt, que integra tant el vessant funcional com el vessant tècnic per a un projecte de transformació digital, està alineat amb les bones pràctiques de gestió d'aquest tipus de projectes, que assenyalen la necessitat de ser entesos, des de l'inici i en definir el seu model de gestió, com a projectes que transcendeixen àmpliament el pla purament tecnològic.

El 20 de desembre de 2019 es constitueix el comitè de direcció previst en el PPT, i en la reunió següent de 10 de gener de 2020 s'acorda canviar el nom dels dos comitès: el comitè de direcció passarà a denominar-se "Comitè Estratègic" i el comitè de seguiment es denominarà "Comitè de Direcció".

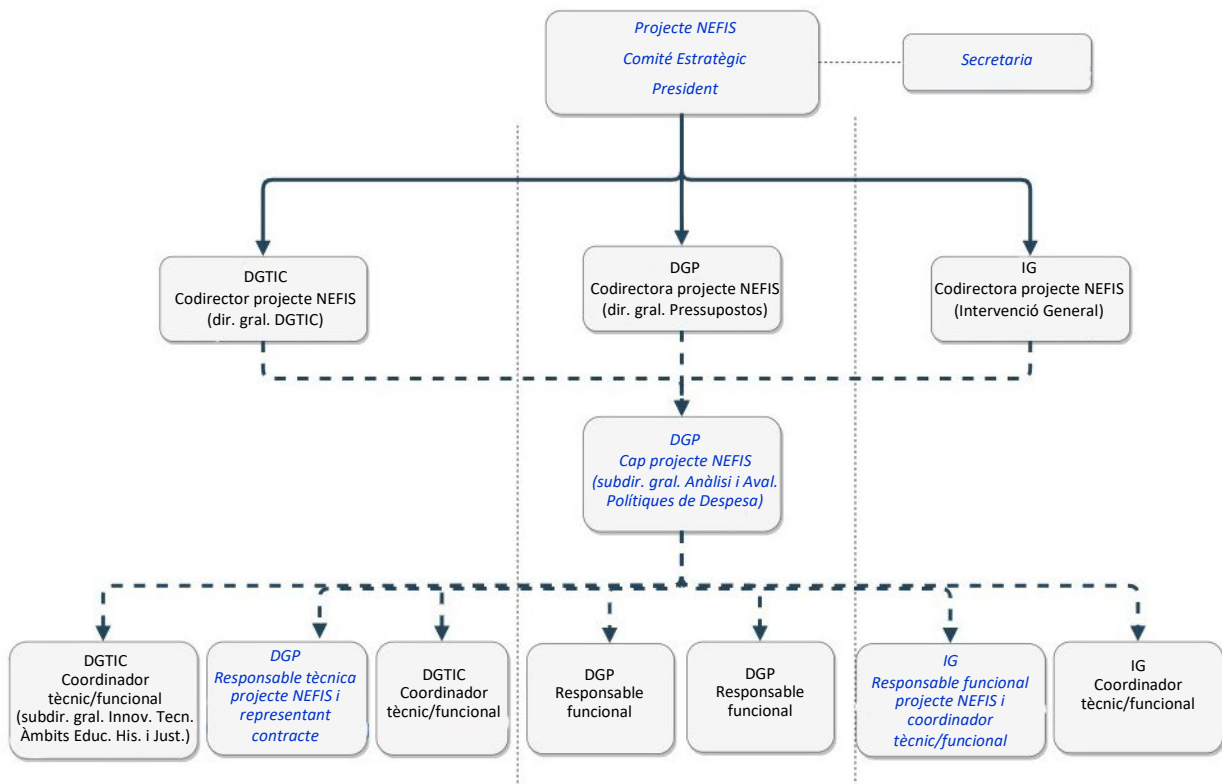
Després d'aquest canvi i d'acord amb la documentació existent en Confluence, el model de govern del projecte s'amplia i s'estructura en tres nivells:



Nivell estratègic	<p>Comité estratègic</p> <p>És l'òrgan de control del projecte. S'hi discutiran i acordaran els aspectes essencials de l'execució del contracte.</p> <p>Encarregat de vetlar perquè l'estratègia i objectius del servei estiguen alineats amb els de la GVA i, d'aquesta manera, controlar i garantir que totes les decisions i operacions s'ajusten a aquesta estratègia.</p> <p>El comité estratègic està compost únicament per membres de la GVA.</p>
	<p>Comité de direcció</p> <p>El comité de direcció està compost per membres de la GVA i de l'empresa adjudicatària.</p>
	<p>Comité de seguiment</p> <p>Compost per membres de la GVA i de l'empresa adjudicatària.</p> <p>Juntament amb el comité de direcció, estarà encarregat de vetlar perquè l'estratègia i objectius del servei estiguen alineats amb els de la GVA i, d'aquesta manera, controlar i garantir que totes les decisions i operacions s'ajusten a aquesta estratègia.</p> <p>Així mateix, s'encarrega de transformar les decisions estratègiques en plans d'operació i acció i de coordinar, dirigir i controlar els esforços necessaris per a executar-los.</p>
Nivell operatiu	<p>Comités operatius (reunions de treball)</p> <p>Es responsabilitza de la gestió, execució, supervisió tècnica i control de la implantació dels serveis de suport i manteniment, que es plasma en els equips de treball assignats al servei.</p> <p>La participació de les àrees de gestió econòmica de les diferents conselleries i organismes autònoms s'ha articulada a través de grups de treball configurats <i>ad hoc</i>.</p>

Considerem adequada la governança al nivell de gestió del projecte, si bé, en la pràctica, la denominació de "comité estratègic" que acabem de veure no es correspon amb els *òrgans de govern i supervisió estratègica* que hem comentat al començament d'aquest apartat, es tracta simplement d'un comité de direcció que s'ha subdividit en dos, en un dels quals només hi ha els representants de la Generalitat, però sense abast estratègic efectiu, només de direcció del projecte.

Figura 4. Estructura del comitè estratègic del projecte



Font: Confluence

Recursos assignats al projecte

Un dels requisits indispensables per a l'èxit de qualsevol projecte és que compte amb els recursos necessaris per a dur-lo a terme, considerant tant la part econòmica com la part organitzativa i de recursos humans.

Recursos econòmics

Per al projecte NEFIS **s'ha posat de manifest el compromís de la Generalitat a l'hora de dotar el projecte del pressupost econòmic necessari** per al desenvolupament i implantació del nou sistema.

La Generalitat va aprovar la contractació de recursos externs per a la realització del projecte, que va culminar amb l'adjudicació del contracte de desenvolupament i implantació de NEFIS per un valor de 16,55¹⁵ milions d'euros.

Posteriorment, amb data 21 de maig de 2021, el Consell va autoritzar la modificació del contracte amb l'objectiu d'ampliar els serveis contractats i donar cobertura a la necessitat

¹⁵ Tots els imports reflectits en aquesta secció inclouen l'IVA.



d'ampliar el termini d'implantació fins a l'any 2023, la qual cosa va suposar un increment del cost per valor de 4,24 milions d'euros.

I, finalment, amb data 14 d'abril de 2023, el Consell ha autoritzat la segona modificació del contracte, per valor de 3,72 milions d'euros, per a ampliar el termini dels serveis de desenvolupament i suport i realitzar la implantació del sistema per a l'elaboració i execució dels pressupostos de 2024.

En total, fins a la data d'aquest informe l'import total del contracte ascendeix a 24,51 milions d'euros.

Recursos humans i organitzatius

El projecte NEFIS, per les seues característiques i naturalesa, requereix la participació de divers personal intern situat en les diferents entitats que conformen l'àmbit subjectiu. Aquesta participació, per a determinats serveis, requereix un nivell d'involucració i dedicació molt significatiu, com és el cas del personal de la Intervenció General, de la Direcció General de Pressupostos i de la DGTIC, encara que aquesta necessitat és també extrapolable al personal de la resta d'organismes que s'integren en NEFIS. De fet, és destacable que en moltes de les actes de la CITEC que s'han revisat en aquest treball es fa al·lusió a la necessitat, en matèria de recursos humans, que comporta el projecte NEFIS i les mancances en aquest sentit.

Des del punt de vista intern i amb l'objectiu d'adequar l'estructura organitzativa a l'exigent dedicació que requereix el projecte, alhora que establir les competències de la Intervenció General referent a NEFIS, el mes de setembre de l'any 2020 es va aprovar el Decret 113/2020, de 4 de setembre, del Consell, de modificació del Decret 72/2005, de 8 d'abril, del Consell de la Generalitat, pel qual s'aprova el Reglament del cos superior d'interventors i auditors de la Generalitat.

Per mitjà del decret anterior, i pel que fa a recursos personals previstos per a la implantació del sistema, "es preveu la creació d'un equip de treball multidisciplinari format per un director o directora de projecte, un cap de projecte i diversos coordinadors, entre altres, una persona coordinadora tècnica de la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, que serà la responsable dels sistemes a integrar, d'estàndards i administrador de maquinari/comunicacions i una persona coordinadora funcional, personal de la Intervenció General, experta en comptabilitat, per la qual cosa resulta necessària la creació d'un lloc de coordinador o coordinadora funcional, responsable de la coordinació de les diferents persones expertes i responsables funcionals en les matèries pròpies de la competència de la Intervenció General, dependent de la Direcció General de la Intervenció".

D'aquesta manera el decret inclou entre les funcions de la persona titular de la Direcció General de la Intervenció "i) la coordinació de les diferents persones expertes i responsables funcionals implicades en la implantació, evolució i desenvolupament del sistema d'informació economicofinancera de la Generalitat en les matèries pròpies de la competència de la Intervenció General de la Generalitat".



I, a més, "la Direcció General de la Intervenció comptarà amb una Subdirecció General de Coordinació en la implantació del nou sistema d'informació economicofinancera de la Generalitat, a la qual correspondrà la coordinació de les diferents persones expertes i responsables funcionals implicades en aquest en les matèries pròpies de la competència de la Intervenció General i amb un Servei de Coordinació i Suport Tècnic al qual correspondran l'estudi, planificació i desenvolupament de les actuacions preparatòries que siguin pròpies de la direcció general".

Tant la concreció de competències com la creació d'unitats específicament dedicades a la gestió del projecte NEFIS en la Intervenció General i en la Direcció General de Pressupostos evidencien l'esforç realitzat per la Generalitat a fi de donar suport a la reeixida implantació del projecte, adequant per a això la seua estructura organitzativa.

Paral·lelament, referent a la Direcció General de Pressupostos, l'Ordre 4/2021, de 4 de maig, de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, per la qual es desplega el Reglament orgànic i funcional de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, actualitza l'estructura organitzativa de la Subdirecció General d'Anàlisi i Avaluació de Polítiques de Despesa per a dotar-la de les competències necessàries per a dur a terme la implantació de NEFIS.

En concret, l'ordre recull que, de la subdirecció anterior, dependrà el servei de Planificació Estratègica i Suport al Nou Sistema d'Informació Economicofinancer de la Generalitat i el Servei d'Estudis i Anàlisis de Polítiques de Despeses i el seu finançament. El primer durà a terme les tasques d'assessorament, suport i assistència tècnica i gestió documental del nou Sistema d'Informació Economicofinancer de la Generalitat, incloent-hi el control i coordinació de la normativa i instruccions que l'afecten procedents dels diferents departaments. I al segon servei correspon l'anàlisi i coordinació de la implantació de noves tècniques i metodologies de gestió economicofinancera, així com la reformulació de processos i aplicacions de gestió d'aquest sistema.

De manera resumida, l'informe assenyala dues consideracions importants a l'hora de plantejar les necessitats quant a recursos humans que tindrà el projecte i que són:

- Per als tècnics del Servei d'Aplicacions d'Hisenda, la mera explotació dels sistemes d'informació consumeix la major part del seu temps laboral sense la capacitat suficient per a analitzar i dissenyar i implementar el nou sistema d'informació economicofinancer.
- El desenvolupament i implantació de NEFIS requereix una especialització tècnica i una formació específica, per la complexitat del projecte, que no es pot atendre per mitjans propis que, malgrat tindre un alt nivell d'experiència i formació, no comprén tot el ventall de coneixements previs requerits.

No obstant això, l'abast d'aquesta anàlisi és insuficient, ja que no es van concretar les necessitats addicionals.

En el cas de la Direcció General de Pressupostos, no hem tingut constància que s'haja realitzat aquest exercici d'anàlisi de recursos humans disponibles i una previsió de les necessitats associades al projecte NEFIS.



CRITERI 2. OBJECTIUS

Necessitat del projecte i objectius

Com es destaca en diversos documents¹⁶ de la Generalitat, la diversitat d'aplicacions de gestió econòmica existents en tots els àmbits, la problemàtica associada a l'heterogeneïtat tecnològica amb què estan desenvolupades i l'obsolescència del programari base en què es troben moltes¹⁷ comporten una sèrie d'inconvenients que penalitzen una gestió econòmica eficaç i eficient. Entre aquests inconvenients es troben els següents:

- Dificultat per a extraure la màxima funcionalitat requerida en un entorn d'administració electrònica avançada.
- Deficiències en la qualitat de les dades, la qual cosa en dificulta la gestió.
- Dificultats en la intercomunicació entre aplicacions no consistents.
- Complexitat des del punt de vista de l'usuari, que ha de realitzar diferents passos d'una mateixa gestió a través de diferents aplicacions, amb diferents interfícies d'usuari.
- Pèrdua d'eficàcia, en haver de repetir treballs a causa de la necessitat d'introduir les mateixes dades en diferents sistemes.

En definitiva, la necessitat de modernitzar el conjunt del sistema de gestió econòmic comptable de la Generalitat havia arribat a un punt que requeria adoptar una decisió urgent

Els objectius del projecte estan clarament definits i responen a les necessitats reals i urgents de la Generalitat per a transformar una administració obsoleta en una altra moderna i plenament digitalitzada.

per a substituir un sistema *legacy*,¹⁸ basat en la manipulació de paper, per un altre adaptat a les tendències actuals de gestió digitalitzada que s'està implantant en totes les administracions públiques. En l'actualitat, per exemple, amb el sistema FACe entren en la Generalitat quasi 1.000.000 de factures electròniques anualment, que són impreses en paper per a poder ser tramitades manualment al llarg

de tot el procés de gestió i de control intern en CONTAG-SIP.

¹⁶ PPT de DESIGHAI-E1 i PPT de NEFIS, entre altres.

¹⁷ Vegeu apartat II de l'apèndix 3 per a més detall.

¹⁸ D'acord amb la definició donada pel CCN Cert, els sistemes *legacy* són sistemes antiquats que continuen sent utilitzats per les entitats i que no es vol o no es pot reemplaçar o actualitzar de manera senzilla. Es caracteritzen per basar-se en tecnologia fora de suport, estar afectats per vulnerabilitats conegudes, però en què l'aplicació de pedaços és difícil i, en definitiva, constitueixen un risc per a la seguretat no sols del mateix sistema sinó de l'entorn TI en què operen.



D'acord amb això, el Consell de la Generalitat va aprovar, mitjançant l'acord de data 22 de setembre de 2017, la implantació i desenvolupament d'un sistema d'informació economicofinancer en la Generalitat que posteriorment donaria lloc al projecte NEFIS.

Els objectius de NEFIS estan marcats en l'acord esmentat, que estableix que aquest nou sistema ha de respondre als seus objectius estratègics i donar resposta als nous requeriments en un triple vessant: plena implantació de l'administració electrònica, desenvolupament d'un sistema d'informació per a la gestió pública i satisfacció dels requeriments en matèria de transparència per part de les institucions espanyoles i europees i de la societat civil.

A més, el nou sistema ha de configurar-se com un instrument indispensable que permeta dur a terme un seguiment més efectiu del compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, recollits en la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera.

Els objectius del projecte, que s'exposen de manera més detallada en l'apartat 2 de l'apèndix 3, queden clarament definits i considerem que responen a les necessitats reals i urgents de la Generalitat per a transformar una administració obsoleta en una altra moderna i plenament digitalitzada.

Iniciativa alineada amb l'objectiu estratègic de transformació digital

El projecte NEFIS està alineat plenament amb l'objectiu estratègic de la Generalitat de dur a terme la transformació digital de l'Administració i la plena implantació de l'administració electrònica. De fet, aquest projecte s'incardina en el Pla Estratègic de Transformació Digital de l'Administració de la Generalitat 2020-2025 (GEN Digital 2025), com una de les iniciatives a dur a terme.

D'aquesta manera, de acord amb GEN Digital 2025, el projecte NEFIS pretén modernitzar els sistemes d'informació i les aplicacions economicofinanceres i incorporar estàndards de mercat que permeten una major flexibilitat i agilitat. Així mateix, persegueix centralitzar la gestió dels processos corporatius per a garantir la implantació de la dada única com a principi d'actuació. NEFIS permetrà posar fi a la duplictat d'informació que es registra en les diferents aplicacions per a aconseguir la màxima eficàcia en el tractament de la informació.

Han sigut realistes i han considerat un equilibri adequat entre abast, cost i temps els objectius plantejats?

Abast

S'han establert clarament els objectius del projecte NEFIS quant a abast, tant objectiu com subjectiu?

Quant a l'abast subjectiu, el sistema NEFIS comprendrà, amb diferent nivell de cobertura, tot el sector públic valencià. No obstant això, en funció del tipus d'entitat, les funcionalitats



cobertes per NEFIS varien de manera significativa. En concret, l'àmbit subjectiu del sistema NEFIS és el següent:

- Entitats tipus 1:
 - Funcionalitats: Elaboració, modificació i execució del pressupost.
 - Aplica a: Administració de la Generalitat i organismes autònoms.
- Entitats tipus 2:
 - Funcionalitats: Elaboració del pressupost.
 - Aplica a: Entitats públiques empresarials, entitats de dret públic, consorcis, fundacions, societats mercantils i institucions estatutàries.
- Entitats tipus 3:
 - Funcionalitats: Participen en la Central d'Informació.
 - Aplica a: Tot el sector públic autonòmic, segons criteris SEC (Sistema Europeu de Comptes).

Calendari

La iniciativa d'implantar un nou sistema d'informació economicofinancera per a la Generalitat comença l'any 2017, concretament, amb l'acord del Consell de 22 de setembre d'aquest any.

A partir d'aquest acord s'inicia la fase de definició del projecte i la preparació del procediment de contractació que finalitza el mes de novembre de 2019 amb l'adjudicació al proveïdor IECISA (que posteriorment canvia el seu nom i passa a denominar-se INETUM).

L'inici efectiu de la fase d'execució del projecte és el 20/12/2019 i, d'acord amb el que s'estableix contractualment, la duració del projecte es fixa en 36 mesos, la cronologia dels quals es mostra en la figura 5.

El desenvolupament del projecte d'acord amb la planificació inicial es veu afectat negativament per la declaració, al març de 2020, de la crisi sanitària provocada per la COVID-19. A pesar que la direcció del projecte reacciona i adopta mesures per a continuar i reduir-ne l'impacte, les dificultats associades a aquesta situació d'excepció juntament amb altres factors relacionats (activació tardana de grups de treball, indisponibilitat de personal indispensable per a la presa de decisions, etc.) fan que el projecte vaja acumulant retards pràcticament des del principi de la seua execució.

En el comitè de direcció de 21 de juliol de 2020 es posa de manifest la complicada situació del projecte quant a planificació, que empitjora de manera progressiva amb el pas dels mesos. En concret:

- No s'ha tancat un nombre significatiu de decisions funcionals prioritzades.



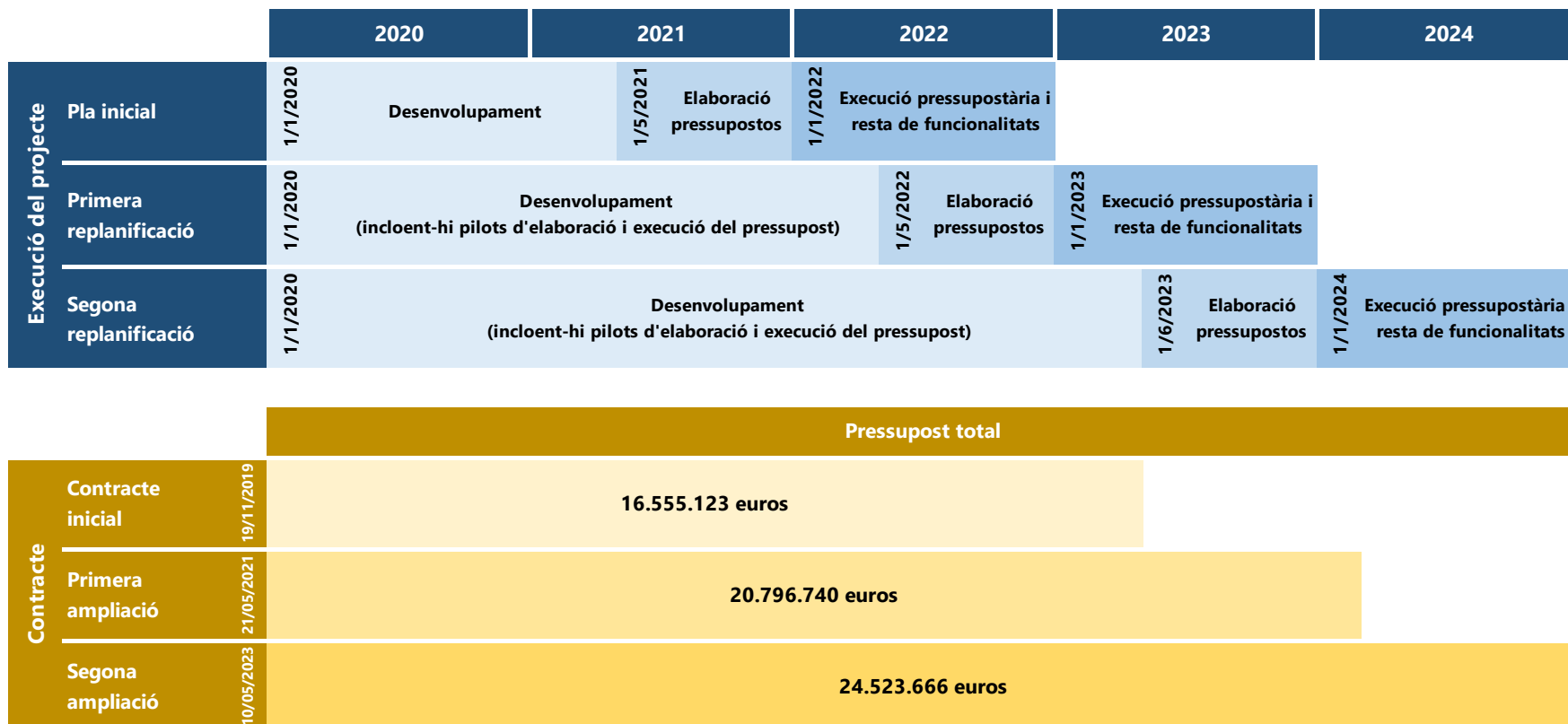
- Els models d'integració estan en redefinició contínua.
- S'han ajornat fins a setembre les sessions de preses de requeriments que impacten directament en les validacions de dissenys funcionals considerats crítics (ordenació de pagaments, caixa fixa i embargaments).

Finalment, en el comitè de direcció de setembre de 2020 es considera ajornar l'arrancada del sistema NEFIS a 2023. Aquest retard permetrà, a més:

- Incorporar noves capacitats a NEFIS, incloent-hi les especificitats d'organismes autònoms i integracions no previstes en l'abast inicial.
- Realitzar un pilot estès que permeti validar els processos definits i identificar i provar funcionalitats específiques de determinats organismes.
- Incrementar les proves encaminades a assegurar la qualitat de les integracions i de la qualitat de les migracions de dades.
- Incrementar les activitats de gestió del canvi amb l'objectiu d'assegurar una millor implantació.



Figura 5. Cronologia i cost





El personal de la Generalitat responsable de la direcció del projecte afig, a més, una sèrie de consideracions que donen suport a la necessitat de replanificació del projecte:

- La falta d'una visió global dels processos, a causa de l'actual partició de la gestió, és un dels aspectes crítics per a la validació i tancament dels dissenys funcionals pendents.
- És necessari comptar amb una visió més àmplia dels processos. La gestió realitzada per organismes autònoms i gestions econòmiques de les conselleries considera fluxos d'informació i funcionalitats no previstos inicialment.
- El calendari del projecte inicialment definit s'està veient afectat per la complexitat de les integracions i de l'assegurament de la qualitat de la dada.

Per tot això, es decideix analitzar la possibilitat, des del punt de vista administratiu, d'ampliar el contracte d'execució del projecte NEFIS amb l'objectiu d'ajornar la posada en marxa del sistema. Finalment, la modificació és formalment aprovada al maig de 2021 i, per tant, la data d'arrancada de NEFIS per a l'elaboració del pressupost es posposa a maig de 2022 i la posada en marxa completa del sistema a l'any 2023.

Després de la replanificació, la primera fita rellevant és la realització d'un pilot del mòdul d'elaboració del pressupost. Perquè aquest pilot siga el més profitós possible es planteja fer un acte de comunicació per part del conseller d'Hisenda sol·licitant la involucració de les diferents entitats. La celebració d'aquest acte es va posposant en el temps (sense que s'arribe finalment a realitzar) i s'observa que la nova planificació, des de l'inici, és molt ajustada i amb poc de marge de desviació.

El mes de novembre de 2021, sis mesos després d'aprovar la primera reprogramació, ja s'identifiquen retards importants sobre la planificació prevista i al gener de 2022 la situació és molt compromesa. A pesar dels esforços per a prioritzar tasques i realitzar un seguiment estret dels avanços, no es van poder complir fites crítiques, que condicionen la posada en marxa del mòdul d'elaboració al maig de 2022.

Finalment, el comitè estratègic del projecte proposa posposar la posada en marxa de NEFIS un any, decisió que és aprovada per la CITEC en la seua reunió de juliol de 2022.

Aprovada la replanificació del projecte, es decideix aprofitar aquesta ampliació per a abordar la posada en marxa de NEFIS amb majors garanties. En aquest sentit, es destaca que "durant el desenvolupament del projecte i en l'execució del pilot s'ha evidenciat que, per al compliment ple dels requeriments plantejats i reduir l'impacte organitzatiu de la implantació de NEFIS en les activitats dels gestors, és necessari assegurar la plena sincronització amb els models d'operació propis de les conselleries, la seua casuística específica i completa, i aplicacions que li donen suport".

Per això, aquesta ampliació s'aprofitarà per a assegurar la "sincronització" dels models de processos de gestió economicofinancera específics de determinats organismes amb el model corporatiu NEFIS i per a això es planteja l'execució, en format paral·lel, extrem a extrem, dels processos que es determinen com a crítics.



I amb aquest nou calendari, en el qual la posada en marxa de NEFIS s'iniciarà amb l'elaboració del pressupost per a l'exercici 2024, és amb el que es troba treballant el projecte en el moment de redactar aquest informe.

CRITERI 3. GESTIÓ DEL CANVI I DE LA COMUNICACIÓ AMB LES PARTS INTERESSADES

Las parts interessades del projecte, o *stakeholders*, són les persones i entitats (tant internes com externes a la Generalitat) que estan activament involucrades en el projecte, així com aquells els interessos dels quals es poden veure afectats de qualsevol manera per l'execució del projecte, o poden exercir influència sobre aquest. Gestionar activament les parts interessades és una tasca fonamental en l'àmbit de qualsevol projecte.

Estratègia de comunicació prevista per a NEFIS

En les etapes inicials del projecte NEFIS es va identificar la gestió del canvi i la comunicació amb les parts interessades com a aspectes clau per a l'èxit del projecte.

D'aquesta manera, en el PPT es fa referència al fet que "la implantació de **NEFIS comporta una gestió del canvi** respecte de l'acompliment de tasques per part dels empleats públics... que afecta totes les línies horitzontals i verticals de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional, en l'àmbit econòmic financer. Per tant, **és necessari i imprescindible determinar accions de comunicació i difusió del projecte...** Així mateix, **hauran de realitzar-se les accions formatives necessàries** durant tot el projecte **per a garantir l'èxit** de la seua implantació".

Per a això, en el PPT s'establia la necessitat de realitzar accions de difusió i comunicació del projecte en tots els àmbits funcionals i departaments de la Generalitat participants, així com desenvolupar una estratègia que assegurara la formació i capacitat de tot el personal afectat per NEFIS.

Estratègia de gestió del canvi dissenyada i implantada en NEFIS

El primer pla de gestió del canvi es va realitzar a l'inici del projecte, al gener de 2020. D'aquest es deriven tres plans d'actuació, corresponents als àmbits següents:

- Pla de gestió del canvi, pròpiament dit
- Pla de comunicació
- Pla de formació

Pla de gestió del canvi

D'acord amb el pla definit, l'objectiu de la gestió del canvi és facilitar al personal implicat en el projecte l'evolució des de l'estat actual en què es troben les entitats incloses en l'àbast



del projecte cap al nou model de gestió economicofinancer NEFIS i, per a això, aquest pla "posa el focus en la identificació de tots aquells aspectes que poden suposar un obstacle o bé una palanca de canvi al procés d'implantació del sistema NEFIS".

En aquest sentit, comprén objectius que es van modulant en funció de l'etapa en què es trobe el projecte i que són, entre altres, la creació d'una orientació comuna, assegurar una percepció uniforme, la divulgació dels resultats, etc.

Per a aconseguir els objectius anteriors en NEFIS s'ha definit una metodologia que passa per la detecció de necessitats, el tractament de la informació recopilada, la definició de plans d'acció i el seguiment dels objectius.

En la pràctica la gestió del canvi s'ha realitzat de forma menys planificada i sistemàtica del que s'estableix en la metodologia. S'han dut a terme diferents iniciatives directament relacionades amb la gestió del canvi, per exemple, la realització de diferents sessions de presentació i informació sobre el projecte a determinats col·lectius, la realització del pilot i el paral·lel (és a dir, mantindre actives tant l'aplicació antiga com la nova per a contrastar el seu correcte funcionament), activitats de formació, etc., encara que aquestes no responguen a una anàlisi sistemàtica de les necessitats.

En definitiva, el component de gestió del canvi s'ha treballat al llarg del projecte duent a terme diferents iniciatives, encara que no s'ha abordat amb l'enfocament metodològic inicialment previst, basat en la planificació formal i sistemàtica de la gestió del canvi i el seu seguiment posterior per a identificar desviacions i noves necessitats que permeteren l'actualització del pla.

Pla de comunicació

Els objectius estratègics de la comunicació són, entre altres, informar, aportar transparència al procés de canvi, motivar, recollir informació, mostrar el lideratge de la direcció del projecte, etc.

La planificació formal i la gestió de la participació dels interessats en el projecte és vital per a complir les seues metes i objectius. La gestió de la comunicació d'un projecte ha de definir les activitats i nivells de participació requerits per les parts interessades més rellevants i establir un mecanisme per a monitorar-ne l'efectivitat.

El pla de comunicació s'utilitza per a planificar de manera proactiva la participació de les parts interessades en el projecte i assegurar-se que els interessats correctes siguin presents quan es necessita la seua participació per a donar suport a activitats específiques en el pla de treball del projecte.¹⁹

En general, en el disseny d'un pla de comunicació s'ha d'identificar clarament els diferents col·lectius receptors de les comunicacions, els missatges que es volen transmetre i els canals més idonis per a cada una de les comunicacions que cal realitzar. I, a partir d'això i amb un

¹⁹ Pla de Comunicació del projecte NEFIS.



procés de seguiment adequat, anar adaptant el pla de comunicació a les necessitats específiques del projecte a cada moment.

Anàlogament al que s'ha exposat en el pla de gestió del canvi, a l'inici del projecte es va definir un primer esbós del pla de comunicació, que preveia possibles destinataris, tipus de missatge, eines, periodicitat de les comunicacions, etc. No obstant això, aquest esborrany de pla no va arribar a madurar per a recollir el pla de comunicació a seguir.

Amb data de desembre de 2022 i després de les observacions realitzades per la Sindicatura sobre l'absència de documentació i evidències en aquest àmbit, es va desenvolupar el document de gestió del canvi esmentat en l'apartat anterior, en el qual s'inclouia el pla de comunicació. No obstant això, de la revisió del seu contingut concloem que més que un pla de comunicació és un resum de les principals activitats realitzades fins hui i un desenvolupament teòric sobre com definir un pla de comunicació.

A més del que s'ha descrit en el pla de comunicació hem revisat també els principals canals utilitzats com a mitjans de comunicació en el projecte NEFIS: el portal **funcion@gva** i l'espai dedicat a la comunicació en **Confluence**.

Pel que fa al portal **funcion@gva**, l'ús d'aquest canal fins a principis de l'any 2023 ha sigut molt limitat. En concret, l'activitat es va circumscriure a la publicació d'informació general del projecte (presentació, objectius, antecedents, etc.). No obstant això, en els sis primers mesos d'aquest any 2023 sí que hem observat que aquest canal s'està utilitzant de forma més intensa com a eina de comunicació. Per exemple, s'ha informat a través d'aquest canal de l'execució del paral·lel de NEFIS, de la fi d'aquesta fase per al mòdul d'elaboració, de la publicació del decret pel qual s'aprova la posada en marxa de NEFIS, etc. També s'ha utilitzat com a eina de formació, i en aquest portal s'han publicat durant l'any 2023 "píndoles formatives" corresponents a l'elaboració del pressupost.

L'àrea destinada a la comunicació en Confluence ha sigut àmpliament utilitzada com a eina de comunicació per a un subgrup d'interessats, en concret, els corresponents als perfils més tècnics i els usuaris amb involucració directa en el projecte (responsables funcionals, participants en el pilot, etc.). En aquest repositori està disponible molta informació sobre el projecte, entre la qual es troben els enregistraments de les sessions de presentació, formació, cursos, documentació funcional i tècnica, pàgines d'ajuda amb preguntes freqüents, etc.

Pla de formació

Tal com assenyala el pla de gestió del canvi, "per l'abast del projecte, tant en nombre de persones, com per la rellevància dels nous sistemes d'informació en els models de gestió, la formació té una rellevància especial".

Segons el que es preveu en el pla, el primer pas consisteix en la identificació de necessitats i té com a resultat la matriu de cursos per perfils per a cada fase del projecte i cada rol en aquest: gestors clau i coordinadors funcionals de la Generalitat, equip funcional del projecte, equip tècnic del projecte, gestors finals i directius.



A partir de la matriu anterior, en la segona fase es dissenya el pla de formació integrat pels itineraris formatius per a cada perfil i lloc, que posteriorment es planificaran temporalment i s'impartiran. L'última fase del pla de formació considera l'avaluació i seguiment de la formació impartida, amb l'objectiu d'identificar possibles incidències i debilitats i poder corregir-les.

Sobre la base d'aquest pla, en el marc de NEFIS s'han dut a terme múltiples iniciatives de formació, que es poden resumir de la manera següent:

- Formació inicial: durant els anys 2020 i 2021 es va realitzar formació destinada a usuaris tècnics i a usuaris clau i funcionals, directament coordinada pel projecte NEFIS.
- Formació i realització del pilot d'elaboració i execució pressupostària: durant l'any 2021 es va impartir la formació i les sessions corresponents al pilot d'elaboració. Aquestes van començar al juny de 2021 i van finalitzar el mes de gener de 2022.

Per al pilot d'execució es van realitzar les sessions de formació al febrer i març de 2022 i les sessions es van prolongar fins al mes de novembre d'aquest any.

- Formació dirigida a usuaris finals. La realització d'aquestes activitats, durant tot l'any 2023 s'ha coordinat a través de l'IVAP (Institut Valencià d'Administració Pública) i de l'EVES (Escola Valenciana d'Estudis de la Salut), excepte un grup reduït de sessions, la impartició de les quals es farà per videoconferència.

D'aquesta manera, la planificació del projecte NEFIS ha inclòs un pla de formació per a 2023 format per 12 cursos, corresponents en general als diferents mòduls de NEFIS, cada un dels quals amb diverses edicions, en funció de les necessitats identificades.

A més de les iniciatives anteriors, focalitzades en la impartició de cursos i realització del pilot i el paral·lel, també s'ha inclòs en l'àmbit de la formació canals i formats complementaris, entre els quals es troba la creació de manuals d'usuari i les denominades "píndoles formatives", que consisteixen en vídeos de curta duració centrats en continguts concrets que s'han considerat rellevants o d'interés per a un gran col·lectiu.

Per tant, el component de formació és àmpliament considerat dins de l'àrea de gestió del canvi del projecte NEFIS, en línia amb la rellevància i criticitat que té aquest aspecte a l'hora de realitzar una implantació reeixida.



CRITERI 4. GESTIÓ DE RISCOS

Què és la gestió de riscos i la seua importància en la gestió de projectes

La norma ISO 31000,²⁰ considerada la guia de referència en gestió de riscos, defineix risc com l'efecte de la incertesa sobre els objectius, i aclareix que efecte és una desviació respecte al que es preveu –que pot ser positiu, negatiu o els dos– i pot abordar, crear o resultar en oportunitats i amenaces”.

Hi ha un cert debat en l'àmbit de la gestió de projectes entorn de si el terme *risc* es refereix tant als riscos negatius com als positius, o si aquests últims s'haurien de descriure com a oportunitats. Per raons de simplificació, aquest informe parteix de la base que el risc és una cosa indesitjable.

D'aquesta manera la gestió dels riscos són les activitats coordinades per a dirigir i controlar l'organització en relació amb el risc. Generalment, el cap del projecte ha de planificar sessions periòdiques d'anàlisi de riscos al llarg del projecte. Depenent de la fase en què es trobe el projecte, aquestes poden celebrar-se cada setmana, cada tres setmanes o una vegada al mes. Els riscos de major probabilitat i greus conseqüències s'aborden i, si és el cas, s'eleven fins als òrgans de direcció del projecte.²¹

La gestió contínua dels riscos al llarg dels projectes de TI se sol considerar un factor crucial per al seu èxit.

En el marc de gestió de projectes, segons l'Institut de Gestió de Projectes (PMI,²² per les seues sigles en anglés), la gestió de riscos inclou els processos per a dur a terme la planificació de la gestió, identificació, anàlisi, planificació de la resposta, la implementació de la resposta i el monitoratge dels riscos d'un projecte. **Els objectius de la gestió dels riscos d'un projecte són augmentar la probabilitat i/o l'impacte dels riscos positius o oportunitats i disminuir la probabilitat i/o l'impacte dels riscos negatius, a fi d'optimitzar les possibilitats d'èxit del projecte.**

Els riscos se solen descriure amb:

- una descripció del risc, és a dir, del que pot eixir malament;
- una avaluació de la probabilitat que isca malament;
- una avaluació de la gravetat de les conseqüències en cas que isca malament;

²⁰ Organització Internacional de Normalització (ISO), "Gestió de riscos — Vocabulari", Guia ISO 73:2009, novembre de 2009 (revisada 2016), www.iso.org/standard/44651.html.

²¹ Vegeu annex C, "Observaciones sobre la gestión de proyectos de digitalización exitosos", en [Apoyo a la digitalización de las administraciones tributarias de los países en desarrollo](#), OCDE, 2023.

²² <https://www.pmi.org/>



- accions que puguen reduir o eliminar la probabilitat o atenuar o evitar les conseqüències, i
- responsabilitat assignada respecte a les accions mitigadores del risc, sovint fixant un termini per a cada acció.

Les organitzacions, tant del sector públic com del privat, inverteixen grans quantitats de recursos en projectes de tecnologies de la informació amb l'objectiu de proporcionar uns millors i més eficients serveis als seus usuaris. Però, sovint, aquests projectes basats en TI transcendeixen el pla més purament tecnològic, ja que es tracta de projectes transformadors que impliquen canvis profunds en la manera de funcionar de l'entitat, els seus processos i fins i tot la seua estructura organitzativa. És per això que es parla de transformació digital.

Els projectes de transformació digital són inherentment complexos, cars i arriscats. Els fracassos costen milions i, el que és més important, afecten la capacitat del projecte per a oferir els beneficis esperats als usuaris. Segons les dades d'un estudi internacional,²³ al voltant del 19% d'aquest tipus de projectes fracassa, el 52% té problemes i únicament el 29% es consideren reeixits.

Al llarg dels anys, diverses institucions d'àmbit internacional han realitzat estudis i anàlisis²⁴ per a determinar els principals factors comuns en grans projectes TI que han constituït les principals causes del fracàs d'aquest tipus de projectes, i una gestió deficient o inexistente de riscos n'és un.

La gestió de riscos en el projecte NEFIS

La gestió de riscos del projecte NEFIS no s'ha abordat amb un enfocament metodològic fonamentat en les bones pràctiques i estàndards reconeguts en aquesta matèria. Per contra, la gestió que s'ha dut a terme s'ha realitzat sota un enfocament reactiu i s'ha circumscrit a la realització de tasques puntuals més associades al mateix seguiment del projecte que a un procés proactiu, preventiu, sistemàtic i madur de gestió de riscos.

D'aquesta manera, el projecte ha disposat d'un seguiment estret que li ha permès identificar determinats riscos per a la consecució reeixida dels seus objectius, que s'han anat gestionant amb diferents graus d'eficàcia i eficiència.

Pel que fa al plec de prescripcions tècniques (d'ara en avant, PPT), que constitueix el punt de partida inicial sobre el qual es desenvolupen les bases de la gestió del projecte, veiem que les referències a la necessitat d'establir, des dels estadis més inicials del projecte, un sistema de gestió de riscos, són escasses. En concret, les úniques referències sobre gestió de riscos que incorpora el plec de prescripcions tècniques són les següents:

²³ [Getting IT Right: Achieving value from government information technology investments](#). Oficina de l'Auditor General de la Colúmbia Britànica (Canadà).

²⁴ [What prevents large it projects from being successful](#), Oficina de l'Auditor General del Canadà.



- Atribueix a l'oficina de gestió del projecte (PMO, per les seues sigles en anglés) entre altres, la funció d'identificar els riscos i previndre possibles desviacions en el compliment de les estimacions de terminis del projecte global.
- Entre els entregables que ha de generar l'oficina es troben els informes de riscos.
- En la secció corresponent als perfils que han d'integrar l'oficina de projecte, assigna als responsables funcional i tècnic la tasca de detecció i anàlisi de risc.

D'acord amb això, ja identifiquem des de l'inici mancances a l'hora de requerir la posada en marxa d'un procés de gestió de riscos formal, basat en bones pràctiques en la matèria, que expliciti funcions, responsabilitats, mecanismes per a informar la direcció del projecte i òrgans responsables de la gestió del risc, l'aprovació de l'adopció de plans de tractament i, en definitiva, el seguiment dels riscos identificats.

Més enllà de la definició inicial realitzada en el PPT, una vegada iniciada l'execució del projecte, l'única referència a la gestió de riscos apareix en una acta del comitè de direcció de març de 2020, en la qual s'identifica com a risc moderat el que les expectatives funcionals excedisquen l'abast de NEFIS.

A partir d'aquest moment, en les actes corresponents als diferents comitès de direcció i seguiment no es fa cap referència al risc anterior ni torna a aparèixer una secció específica de gestió de riscos fins al mes de novembre de 2022. A partir d'aquest moment i, arran de les observacions realitzades per la Sindicatura respecte a l'absència de documentació sobre gestió de riscos, la PMO de NEFIS ha començat a incloure en els informes de seguiment un epígraf específic sobre riscos.

Aquesta secció, que s'inclou des d'aquella data en totes les presentacions utilitzades com a material de suport en les reunions setmanals de seguiment, inclou una representació gràfica del mapa de riscos que es nodreix de la informació registrada en el repositori Confluence del projecte. S'elaboren taules amb la descripció del risc, la seua criticitat en funció de la seua probabilitat i impacte, incloent-hi informació sobre:

- Les conseqüències en cas de materialitzar-se aquest risc.
- Data de creació i d'última actualització.
- Estat (identificat, gestionat o tancat).
- Termini en què pot materialitzar-se el risc.
- Descripció de l'acció correctiva o mitigadora.

El fet de no realitzar una gestió sistemàtica, establint responsabilitats, plans de tractament, escalat als diferents nivells, etc. ha propiciat que la gestió d'aquests riscos no haja sigut tan eficaç com hauria d'haver sigut. Exemples d'això que hem identificat a partir de la revisió de les actes dels diferents comitès són:



- En la reunió del comitè estratègic de juliol de 2020 s'indica que un dels possibles motius del retard del projecte és que la confecció del compte general ha impedit la dedicació necessària per part de determinats membres indispensables dels grups de treball. Aquest aspecte ja es va identificar com a problema potencial al maig i, finalment, es va acabar materialitzant.
- El risc associat a les integracions considerades crítiques apareix des de les etapes inicials del projecte de forma continuada i sense que registre durant períodes significatius cap canvi.
- El risc associat a la indisponibilitat de les dades mestres i el seu impacte en la posada en marxa en la data compromesa apareix i es comenta durant mesos en reunions dels diferents comitès, fins que finalment es materialitza en incomplir les dates previstes i, amb això, la posada en marxa del sistema.

Altres exemples de riscos que apareixen reflectits en les actes dels diferents comitès, però per als quals no s'ha realitzat una gestió formalitzada són:

- Planificacions massa optimistes i que, a més, no compten amb "matalassos temporals". En aquest sentit, s'han mantingut al llarg de tot el projecte planificacions que, des de l'inici, ja s'han sabut ajustades i que, posteriorment, no s'han pogut complir.
- Respecte a la presa de decisions, s'exposa el fet que alguns responsables funcionals tenen dificultats per a adoptar decisions necessàries per a l'avanç del projecte.
- Els retards en les decisions funcionals afecten la construcció i desenvolupament del sistema, la qual cosa fa perillar el compliment dels terminis del projecte (posteriorment confirmat).
- Les mateixes característiques de l'entorn i del nou sistema suposen un repte important a l'hora de definir processos. Fins al moment cada unitat treballava de forma desagregada, mentre que NEFIS suposarà passar a un sistema integrat, de manera que les decisions s'han de consensuar entre diferents àrees i la presa de decisions és més lenta.
- Els organismes autònoms, amb les seues diferents casuístiques, també suposen un risc per al compliment dels terminis del projecte, perquè les seues particularitats i necessitats específiques poden provocar retards addicionals en la presa de decisions i que apareguen necessitats addicionals de desenvolupament.

Per tant, a pesar que s'han realitzat avanços xicotets orientats a millorar la gestió del risc, el procés actual continua presentant mancances significatives. Entre aquestes, destaquem les següents:

- El procés d'identificació de riscos i la seua comunicació als responsables de la seua gestió no està desenvolupat. Això dificulta la identificació del major nombre de riscos possible.



- Els criteris d'escalat no s'han definit.
- Les responsabilitats sobre la identificació, valoració i gestió no estan assignades. De la mateixa manera, tampoc s'han formalitzat els criteris per a realitzar la valoració d'una forma tan objectiva i sistemàtica com siga possible.
- El pla de tractament del risc (assumir-lo, eliminar-lo, tractar-lo, etc.) i, en conseqüència, les accions a realitzar no es detallen.
- La descripció de les accions mitigadores no és en tots els casos detallada. No s'especifiquen les mesures correctores concretes, responsables de dur-les a terme i les dates compromeses.

A més, a efectes informatius, s'ha consultat l'historial de versions del repositori que s'utilitza per a la gestió de riscos i, com a mínim, crida l'atenció que, dels set riscos identificats i registrats el mes de desembre de 2022, després de posar-se en marxa el procés de gestió de riscos, sis no hagen registrat cap canvi fins al 13 de juny, i la resta s'haja actualitzat per a registrar el seu tancament. En definitiva, la falta d'activitat en la gestió de riscos en un projecte de la complexitat de NEFIS, que, a més, ha presentat des de l'inici dificultats que han provocat la seua reprogramació en dues ocasions, constitueixen una evidència addicional que el procés no està adequadament implantat.

En aquest punt també considerem adequat destacar que la inactivitat de la CITEC com a òrgan supervisor últim, responsable de la presa de decisions –incloses les corresponents a la gestió i tractament de riscos– ha afavorit que les debilitats anteriors s'hagen perpetuat al llarg del projecte. La realització per part de la CITEC d'un control i seguiment eficaç del projecte NEFIS hauria sigut una oportunitat clara per a detectar les mancances en aquest àmbit.

CRITERI 5. SEGUIMENT DEL PROJECTE

Un dels punts clau a l'hora de garantir una bona gestió dels projectes de transformació digital és establir els mecanismes necessaris per a realitzar el seguiment dels avanços, resultats i possibles problemes al llarg de la vida del projecte i vetlar perquè els problemes i riscos identificats s'aborden convenientment.

Aquesta supervisió ha de basar-se en una informació tan concisa i objectiva com siga possible que permeta una presa de decisions eficaç per part dels diferents nivells en què s'haja estructurat la governança del projecte. En definitiva, els diferents òrgans que tinguen la responsabilitat de supervisió han de rebre informació completa, precisa i oportuna sobre el projecte i els seus desafiaments, i han de tindre les competències necessàries per a la presa de decisions que, en alguns casos, poden arribar a ser dràstiques (per exemple, la cancel·lació, la realització de canvis substancials en l'abast o proporcionar els recursos necessaris).



Els encarregats de realitzar les labors de seguiment han de comptar amb els coneixements i l'experiència necessaris per a supervisar eficaçment el projecte. També a fi d'assegurar una supervisió adequada hi ha enfocaments que proposen segregar les funcions de supervisió de qualsevol altra relacionada amb el desenvolupament i execució del projecte, per a garantir el major grau d'independència a l'hora de recollir les dades i extraure les conclusions sobre el seu avanç, resultats, riscos i problemes.

El seguiment del projecte NEFIS

En el PPT de NEFIS es va incloure, dins de les tasques per a desenvolupar-lo i implantar-lo, els serveis d'una oficina de projecte (PMO, per les seues sigles en anglés) a la qual atribuïa, entre altres, les diferents tasques associades a l'obtenció de les dades i la informació necessària per a dur a terme el seguiment del projecte (control de l'avanç, del compliment del contracte, la revisió d'entregables, etc.).

D'acord amb això, el seguiment de NEFIS ha sigut realitzat per la PMO del projecte constituïda al seu inici. La PMO la integren, com estava previst, personal del proveïdor, en concret, un cap de projecte, un responsable funcional i un tècnic i dos gestors o gestores de projecte.

A més, personal de la Generalitat forma part de la PMO, en concret, segons la informació registrada en Confluence, hi ha huit persones que formen part de la PMO, totes les quals procedents d'àrees tècniques.

La implantació d'aquesta PMO mixta, en la qual personal de la Generalitat s'incorpora a la PMO i realitza de manera activa la supervisió del projecte en tots els seus àmbits (avanços, planificació, entregables, etc.), respon a la voluntat de la direcció del projecte de tindre un seguiment més estret. Amb aquesta decisió, disminueix el risc associat a la falta d'independència del "supervisor" davant del "supervisat", rols assumits per l'empresa adjudicatària del contracte.

No obstant això, i encara que no hem observat cap evidència que assenyalé que s'han produït debilitats en aquest sentit, les funcions de control, en qualsevol àmbit, requereixen el màxim nivell d'independència davant dels encarregats de l'execució de la tasca supervisada, per la qual cosa es recomana per a futurs projectes considerar l'opció que siga un òrgan o proveïdor independent el que tinga assignades les funcions de supervisió.

La informació base per a realitzar el seguiment del projecte s'obté principalment a partir de la informació registrada JIRA, eina de *ticketing* utilitzada per la DGTIC per a la gestió de peticions.

A través de *tickets* de JIRA es registren totes les peticions de treball relacionades amb NEFIS i es classifiquen i es caracteritzen en funció de diferents criteris. D'aquesta manera, els *tickets* JIRA s'etiqueten i permeten fer-ne una anàlisi posterior en funció dels criteris decidits per la PMO de NEFIS. Per a cada un dels quadres de comandament s'han dissenyat diferents indicadors, que permeten mesurar el progrés del projecte, el compliment dels acords de nivell de servei estipulats contractualment, el registre de tasques pendents, etc.



L'ús d'aquest sistema de gestió permet, d'una banda, tindre la informació al màxim nivell de detall, ja que per a cada una de les tasques és possible consultar qui i quan la va obrir, tot el flux de treball associat, informació adjunta, etc. i, d'altra banda, agrupar les dades en funció dels criteris que es desitgen i obtindre així la informació de gestió.

Un altre dels avantatges del sistema de seguiment implantat en NEFIS és que l'obtenció d'indicadors està automatitzada, per la qual cosa no és necessari invertir grans esforços a realitzar de manera manual i *ad hoc* la recopilació de la informació necessària per a conèixer l'estat global del projecte, l'estat per àrees, punts pendents, etc. i que, una vegada consensuats els indicadors, la valoració del seu compliment o incompliment es basa en criteris molt objectius, la qual cosa facilita la gestió del proveïdor i de l'acompliment de l'equip de projecte en general.

Hem revisat la informació corresponent al seguiment, en concret, la informació registrada en JIRA, quant a quadres de comandament definits i fent mostres de les peticions registrades per a la seua inspecció detallada, així com les actes de les reunions dels comitès estratègic, de direcció, comitè tecnològic, les reunions de seguiment i les reunions de treball de l'ENS. A partir del treball realitzat, hem pogut comprovar l'estret seguiment que s'està fent del projecte a diferents nivells del pla operatiu:

- Seguiment detallat per part dels integrants de la PMO-DGTIC de totes les tasques registrades. A través del mostreig de peticions dels diferents àmbits del treball hem verificat que les peticions són revisades, es reclamen quan s'incomplixen els temps, no se n'autoritza el tancament si la solució proposada no es considera correcta, etc.
- Seguiment realitzat en els diferents comitès i grups de treball. Es revisa l'estat general, l'avanç i s'arriba fins i tot a la revisió de tasques concretes, especificant els *tickets* a què es fa referència. La freqüència de les reunions en què es realitza aquest seguiment respon al que s'estableix, i fins i tot s'incrementa en períodes concrets si així s'ha estimat necessari.
- Seguiment de l'acompliment del proveïdor i l'aprovació de la facturació, realitzat pel comitè estratègic, en què participa la direcció de projecte de NEFIS. En aquest punt s'ha pogut obtindre evidència del seguiment efectiu que es du a terme, basant-se, per exemple, en reunions en què la direcció de NEFIS de la GVA indicava el seu desacord en el compliment de fites de facturació per no considerar completades les tasques necessàries per a això.

CRITERI 6. SEGURETAT DE LA INFORMACIÓ I CIBERRESILIÈNCIA

Un dels riscos en matèria de seguretat de la informació que afecta grans projectes com NEFIS és que les necessitats i requeriments de seguretat no s'aborden des de l'inici.

La identificació tardana dels requisits de seguretat d'un sistema impacta de manera molt negativa en el projecte en el seu conjunt. Això pot provocar una presa de decisions, al llarg



de les diferents fases del projecte (la selecció dels proveïdors de serveis participants, dels productes i solucions adquirides o durant el desenvolupament propi d'aquestes, retards en la posada en producció, etc.), que posteriorment es mostren com a inapropiades o insuficients per a donar resposta a les necessitats en matèria de seguretat de la informació i ciberresiliència.

I, en últim terme, no considerar la seguretat des de l'inici d'aquesta classe de projectes pot fer que s'implanten processos de gestió recolzats en uns sistemes d'informació que es troben exposats davant de riscos de seguretat no assumibles, i això pot comprometre l'activitat de l'organització.

D'altra banda, també és important assenyalar les dificultats associades a l'adaptació d'un sistema ja dissenyat i, fins i tot, implementat, perquè estiga alineat amb unes necessitats de seguretat que no es van establir adequadament des de l'inici. Fonamentalment, aquest procés d'"incorporació" tardana de criteris de seguretat en els sistemes sol comportar importants sobre costos i retards en la posada en producció dels sistemes.

Per tot això, i d'acord amb les bones pràctiques de seguretat de la informació i amb els requisits establerts en la normativa principal en aquesta matèria (fonamentalment, Esquema Nacional de Seguretat i normativa sobre protecció de dades i garantia dels drets digitals) –que estableix com a principi la "seguretat des del disseny"–, els criteris i requeriments de seguretat d'un sistema s'han d'abordar des de l'inici de qualsevol projecte.

Anàlisi dels requeriments de seguretat i compliment normatiu

El procés d'anàlisi dels requeriments de seguretat del sistema NEFIS es va iniciar per mitjà d'una anàlisi orientada a determinar la categoria del futur sistema.

En concret, en una primera iteració, es va dur a terme la valoració de l'impacte que suposaria un incident de seguretat sobre les principals aplicacions i funcionalitats que el sistema NEFIS substituirà. Aquesta aproximació per a la determinació de les necessitats de seguretat del nou sistema està plenament alineada amb el que s'estableix en l'ENS, que determina que, com a primer pas, cal avaluar l'impacte que tindria un incident de seguretat per a cada una de les dimensions de seguretat.

El resultat de l'anàlisi anterior va quedar formalitzat per mitjà d'una acta signada per la sotssecretària de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, de data 10 de juny de 2019, en què s'aprova la valoració del sistema NEFIS com de categoria alta.

Sobre la base d'això, el plec per a la contractació dels serveis de definició i implantació del sistema NEFIS va recollir de manera explícita la categorització del sistema com de nivell alt i la necessitat que el sistema incorporara les mesures de seguretat establides per l'ENS per a aquesta categoria.

A més d'això, el PPT recull un primer compendi de requisits i obligacions en matèria de seguretat que ha de complir tant la solució tecnològica com el proveïdor que resulte adjudicatari, agrupades en tres blocs:



- Requeriments directament associats al compliment normatiu en matèria de seguretat de la informació.
- Característiques tècniques de la plataforma, una sèrie de capacitats en matèria de seguretat i resiliència.
- En l'àmbit del servei d'administració de la infraestructura.

En el pla més orientat a la gestió i execució del projecte, el PPT recull una sèrie d'aspectes que afavoreixen que les necessitats de seguretat del sistema es gestionen adequadament:

- Requereix la figura de tècnic expert en seguretat informàtica i protecció de dades dins de l'equip especialitzat del projecte.
- Estableix entregables concrets en matèria de seguretat (per exemple, el document de disseny de seguretat física i lògica).
- Inclou la potestat de la Generalitat de sol·licitar i/o realitzar les acreditacions i verificacions oportunes per a comprovar el compliment dels requisits en matèria de seguretat.
- Preveu la realització d'un informe d'auditoria independent (amb abast de tot el sistema d'informació) de compliment de l'ENS després de finalitzar el primer any d'implantació plena del sistema.

Seguiment de la implantació dels requisits de seguretat definits

Al setembre de 2020, el responsable de seguretat, rol exercit per l'actual subdirectora general de ciberseguretat, va aprovar la declaració d'aplicabilitat de NEFIS que, segons el que reflecteix l'acta del comitè de seguretat que consta en Confluence, era provisional fins a tindre l'anàlisi formal de riscos.

La primera reunió del comitè de seguretat es realitza a l'abril de 2020. L'objectiu d'aquesta reunió és iniciar l'activitat del comitè de seguretat i hi assisteixen la subdirectora general juntament amb dos membres del servei de seguretat corporativa de la DGTIC i els responsables funcional i tècnic de NEFIS amb personal dels dos equips. En aquesta reunió s'informa, a més, de la categorització del sistema prèviament aprovada i de la declaració d'aplicabilitat provisional de NEFIS.

A partir d'aquest moment, personal del servei de ciberseguretat corporativa (d'ara en avant, SCC) col·labora de manera puntual amb l'equip de NEFIS i amb la PMO i també participa en diferents reunions del Comitè Tecnològic. La següent sessió del comitè de seguretat es realitza al setembre de 2021 i s'hi acorda que el seu objectiu és abordar, de la mà del servei de ciberseguretat corporativa, tots els aspectes de la seguretat que l'ENS requereix a un sistema de nivell alt.

A l'abril de 2022 s'inicia la plena activitat del comitè de seguretat, òrgan ja focalitzat en el compliment de l'ENS i que celebra, com a mínim, una reunió al mes.



En el si d'aquest comitè es fa una anàlisi i seguiment detallat de l'avanç en el compliment dels requisits establits per l'ENS. Per a això, s'ha creat un repositori específic dins de Confluence en el qual es recull la relació de mesures de seguretat que s'han d'implantar en funció de la declaració d'aplicabilitat realitzada i, per a cada una, la descripció de com es du a terme el seu compliment en NEFIS.

A més, dins del treball realitzat, s'ha inclòs la revisió dels requisits de seguretat inicialment plantejats sobre la base de l'Esquema Nacional de Seguretat de 2010, per a adequar-los als canvis introduïts a causa de l'actualització de la normativa anterior, en concret, als que fixa el Decret 311/2022, de 3 de maig, pel qual es regula l'Esquema Nacional de Seguretat. De la mateixa manera, en la segona anàlisi de riscos, realitzada a final de 2022, s'han inclòs també les consideracions corresponents respecte als requeriments de la normativa en matèria de protecció de dades de caràcter personal i garantia dels drets digitals.

No obstant això, a pesar del treball realitzat durant aquest últim període (priorització de mesures, reforç de l'equip de seguretat i intensificació de l'activitat del comitè de seguretat), l'avanç és menor que l'esperat. Això provoca que, el mes de desembre de 2022, es registre com a risc del projecte que els retards acumulats condicionen la posada en marxa del sistema al mes de juliol de 2023 complint totes les mesures requerides per l'ENS.

Per al tractament del risc anterior, des del comitè de seguretat de NEFIS s'ha planificat la realització d'una auditoria interna de l'estat del sistema per a determinar, de manera detallada, la situació actual i, sobre la base d'això, prendre les decisions corresponents. Aquest treball s'està duent a terme en el moment de redactar aquest informe.

A pesar d'això, de la revisió d'aquest criteri hem observat la posada en pràctica d'iniciatives que no s'han realitzat en altres projectes de naturalesa similar fins hui i que considerem convenient ressaltar com a punts forts de la gestió realitzada. Amb això, pretenem reconèixer la millora en aquest àmbit i afavorir-ne la continuïtat al llarg del temps i la seua extrapolació a altres projectes.

En aquest sentit, destaquem les accions següents:

- Creació d'un comitè o grup de treball específicament dedicat a la gestió dels aspectes de ciberseguretat i compliment en aquesta matèria i supervisió estreta per part de la PMO de la DGTIC dels avanços realitzats.
- Documentació de les mesures de seguretat que constitueixen la declaració d'aplicabilitat del sistema, detallant com estan implantades cada una.
- Visió a llarg termini. En el marc del projecte s'han posat en marxa procediments per al control rutinari, tant ara com en el futur, d'aspectes relacionats amb la seguretat del sistema NEFIS.
- Aplicació de l'enfocament "demostrar el compliment". S'ha creat, sobre la base de la guia corresponent del CCN-STIC, documentació específica sobre com s'ha d'evidenciar el compliment de NEFIS de cada una de les mesures de seguretat incloses en l'abast.



- Seguiment estret i supervisió de tots els entregables generats durant el transcurs del projecte.
- Assumpció de la responsabilitat de la Generalitat sobre el sistema, encara que part de l'administració i allotjament d'aquest es trobe subcontractat amb tercers proveïdors. Això s'ha materialitzat per mitjà del contacte continu amb el proveïdor, la sol·licitud d'informació, la comprovació de les certificacions, etc.

En resum, considerem destacable el procés adoptat per a complir els requisits de l'ENS, atés que s'han adoptat pràctiques que constitueixen un exemple de bona gestió. Exemple d'això és el detallat nivell d'anàlisi de compliment de cada requisit, la documentació concisa i rigorosa de les mesures de seguretat i controls existents, el disseny i implementació de controls de seguretat que facilitaran el compliment a llarg termini, etc.



APÈNDIX 3

El projecte NEFIS



1. El projecte NEFIS

NEFIS (per les sigles en anglés de *new economical financial information system*) és el nou sistema de gestió economicofinancer de la Generalitat Valenciana i té com a objectiu principal donar suport a la gestió economicofinancera de la Generalitat i els seus organismes autònoms, així com a la resta d'organismes del sector públic de la Comunitat Valenciana amb un abast més restringit.

NEFIS és la principal iniciativa emmarcada en el procés de transformació digital que la Generalitat Valenciana està duent a terme per a donar resposta a tots els objectius i normatives que hi són aplicables.

NEFIS substituirà deu aplicacions utilitzades en l'actualitat per a la gestió econòmica de la Generalitat i s'integrarà amb 35 aplicacions, la qual cosa suposa la pràctica totalitat de les aplicacions de gestió amb contingut econòmic que suporten l'operativa de la Generalitat. En aquest sentit, l'impacte que finalment tindrà NEFIS sobre el mapa d'aplicacions de la Generalitat és major que l'inicialment previst, perquè durant l'execució del projecte s'han identificat integracions que al principi no s'havien previst.

Solució tecnològica

NEFIS utilitza com a plataforma tecnològica el producte **S/4 HANA**, de la companyia SAP. SAP S/4 HANA és el programari ERP (per les sigles en anglés, *enterprise resource planning*) més actual de SAP.

La infraestructura tecnològica de NEFIS s'ofereix en mode PaaS, és a dir, "plataforma com a servei", des d'un núvol privat. A continuació, s'aclareixen els dos conceptes.²⁵

Les diverses modalitats de serveis en el núvol es poden classificar atenent dos aspectes principals: el model de desplegament i el tipus de servei de computació en el núvol que s'ofereix.

Quant a la forma de desplegament, es defineix núvol privat com aquell que es basa en una infraestructura operada únicament per a una organització i que ofereix serveis únicament a aquesta mateixa organització. Pot ser administrada per l'entitat o per un tercer, i pot estar allotjada en les instal·lacions de l'organització (és a dir, núvols privats en mode local) o subcontractada a una empresa d'allotjament (és a dir, núvols privats allotjats en tercers).

PaaS és una de les modalitats de servei en el núvol. Així, en aquest entorn, el núvol PaaS proporciona al client totes les capacitats, funcionalitats i serveis corresponents a processament, emmagatzematge, xarxes i sistema operatiu. Un núvol PaaS proporciona a l'entitat usuària la capacitat d'implementar aplicacions desenvolupades o adquirides per a utilitzar-les posteriorment. L'entitat usuària no administra ni controla la infraestructura de

²⁵ Per a veure més detalls sobre tipus de desplegament i de serveis oferits en el núvol, vegeu la guia pràctica de fiscalització GPF-OCEX 1403, "Consideracions d'auditoria relatives a una entitat que utilitza una organització de serveis de computació en el núvol".



núvol subjacent, inclosa la xarxa, els servidors, els sistemes operatius o l'emmagatzematge, però té control sobre les aplicacions implementades.

En el cas de NEFIS, el núvol PaaS s'allotja en un centre de processament de dades que disposa de la certificació per a sistemes de nivell alt segons el que estableix l'Esquema Nacional de Seguretat.²⁶

A més, compta amb la certificació Tier IV, en les seues categories de disseny i construcció, màxima certificació internacional per a operacions de centres de dades. Les certificacions TIER, atorgades per l'Uptime Institute,²⁷ són classificacions reconegudes globalment i s'utilitzen per a valorar l'estructura, disseny, acompliment i fiabilitat d'un centre de dades. Aquesta classificació comprén diferents nivells d'acompliment en funció dels requeriments de cada infraestructura i el nivell IV és el més alt.

2. Objectius del projecte NEFIS

Els objectius del projecte NEFIS estan marcats pel que es reflecteix en l'Acord del Consell de 22 de setembre de 2017.

Aquest acord preveu la implantació i desenvolupament d'un sistema d'informació economicofinancer en la Generalitat que responga als seus objectius estratègics i done resposta als nous requeriments en el triple vessant: plena implantació de l'administració electrònica, desenvolupament d'un sistema d'informació per a la gestió pública i satisfacció dels requeriments en matèria de transparència per part de les institucions espanyoles i europees i de la societat civil.

Aquest sistema ha de configurar-se com un instrument indispensable que permeta dur a terme un seguiment més efectiu del compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, recollits en la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera.

Per a això, les actuacions que cal desenvolupar dins del projecte NEFIS queden establides de la manera següent:

- **Centralitzar** sota una mateixa plataforma la gestió dels processos de les àrees corporatives economicofinanceres, per mitjà de l'evolució de les aplicacions corporatives actuals que configuren l'àrea funcional d'Hisenda de la Generalitat.
- **Modernitzar** els sistemes i aplicacions de les àrees economicofinanceres i incorporar-hi estàndards de mercat que permeten una major flexibilitat i agilitat, per mitjà de

²⁶ En <https://governanza.ccn-cert.cni.es/certificados> es pot consultar la certificació de conformitat amb l'ENS obtinguda per KIO Networks, vigent, després de l'ampliació per part del CCN a causa de "raons de força major", fins al 25/11/2023.

²⁷ <https://uptimeinstitute.com/tier-certification>.



l'adopció d'una plataforma més oberta i flexible, tant quant al manteniment com quant a evolució tecnològica i funcional.

- Garantir la implantació de la **dada única** com a principi d'actuació en tots els processos que s'implementen en el desenvolupament del nou sistema d'informació economicofinancera de la Generalitat, a fi d'aconseguir la màxima eficàcia i eficiència en el tractament d'aquesta informació.

Centralització de sistemes

L'Administració de la **Generalitat no disposa d'un sistema economicofinancer centralitzat**. L'entorn de tecnologies de la informació de la Generalitat en l'àmbit economicofinancer és un entorn heterogeni, integrat per més de 20 aplicacions que han sigut desenvolupades al llarg del temps en moments diferents per a propòsits específics, amb una visió parcial i una manera de funcionament en mode "sitja", en què cada aplicació es construïa amb caràcter totalment o altament independent a la resta.

Aquest entorn tecnològic sobre el qual se sustenta la gestió econòmica comporta múltiples inconvenients, entre els quals cal destacar els següents:

- Dificultat per a la integració de les dades i la seua interoperabilitat.

Les majors demandes de nova informació economicofinancera fan que cada vegada resulte més difícil interoperar entre les diferents aplicacions i serveis, i es requereixen majors esforços per al seu manteniment i evolució.

- La informació obtinguda a través de les aplicacions de l'actual sistema corporatiu resulta incompleta i no permet per si sola conèixer la situació financera real de la Generalitat i el seu sector públic, ni permet donar resposta òptima als diversos requeriments d'informació procedents d'altres administracions. És necessari acudir a altres fonts d'informació, que no formen part d'aquest sistema corporatiu ni es troben interconnectades per mitjà d'un procediment estandarditzat de transmissió i tractament de la informació.
- Augment de la càrrega de treball dels gestors, en duplicar tasques de registre de dades i obtenció d'informació en diferents sistemes, quadres i comprovacions entre les diferents informacions obtingudes, etc., alhora que augmenten les probabilitats d'error en l'operativa corresponent a la mateixa gestió.
- L'ús de diferents tecnologies, algunes de les quals obsoletes, en un entorn tan heterogeni limita les oportunitats d'estandardització i racionalització de recursos.

Com es destaca en diversos documents²⁸ de la Generalitat, la diversitat d'aplicacions de gestió econòmica existents en tots els àmbits, la problemàtica de la diversitat tecnològica amb què estan desenvolupades i l'obsolescència del programari base en què es troben

²⁸ PPT de DESIGHAI-E1, PPT de NEFIS.



moltes (motors de bases de dades obsolets i de diferents versions, múltiples servidors d'aplicacions, arquitectures particulars per a aplicacions concretes, per exemple, SIP es va desenvolupar en llenguatge COBOL en 1990, etc.) ocasionen dificultats per a extraure la màxima funcionalitat requerida en un entorn d'administració electrònica avançada, deficiències en la qualitat de les dades que en dificulten la gestió, dificultats en la intercomunicació entre aplicacions no consistents i un esforç addicional als usuaris per a treballar amb diferents interfícies.

Per això, un dels principals objectius del projecte ha sigut el de centralitzar les diferents aplicacions en què està distribuïda la funcionalitat associada a la gestió economicofinancera en un únic entorn, de manera que s'esmenaren les deficiències anteriors.

En el cas de NEFIS, la solució que permetrà aquesta centralització és l'entorn de productes SAP integrat per l'ERP S/4 HANA a través dels diferents mòduls i extensions que s'han configurat, la solució de SAP de *business intelligence*, una aplicació específica que s'utilitza per a la gestió de les integracions de la resta de sistemes amb els productes de SAP i una aplicació denominada iG4S per a la gestió d'expedients comptables.

D'aquesta manera, amb la nova arquitectura de sistemes, la Generalitat i els seus organismes autònoms disposaran d'un únic sistema centralitzat, que donarà suport a les operatives següents:

- Elaboració del pressupost
- Comptabilitat pressupostària i extrapressupostària
- Actius fixos
- Gestió de tercers
- Deute públic
- Central d'informació
- Consola de factures
- Tresoreria

Modernització de sistemes

El segon dels objectius marcats per al projecte NEFIS és el de disposar d'un sistema economicofinancer actualitzat, que incorpore estàndards de mercat que el doten de major flexibilitat i agilitat, i que l'entorn de sistemes d'informació siga més mantenible tant en el terreny funcional com en el tecnològic.

La complexitat associada a l'heterogeneïtat del mapa de sistemes i aplicacions que donen suport actualment a la gestió economicofinancera de la Generalitat –a més de les debilitats



i mancances de caràcter funcional– comporta, també, dificultats associades al manteniment de la tecnologia subjacent.

Aquests sistemes antics són coneguts en la literatura especialitzada com a sistemes heretats o *legacy systems*. El terme *legacy* no sols s'aplica a la infraestructura de TI, sistemes i maquinari, sinó també als processos de negoci relacionats. L'obsolescència tecnològica condueix a ineficiències, ja que sovint es necessiten persones i processos addicionals perquè els "vells" serveis continuen satisfent les demandes actuals. Una altra característica que sol ser comuna a aquest tipus de sistemes és que es van construir en el seu moment de manera "aïllada" a la resta dels processos i sistemes de l'organització amb un objectiu concret i molt específic, i a la seua arquitectura li falta flexibilitat i utilitza sitges de dades aïllades, cosa que dificulta i fins i tot arriba a impedir el principi de dada única.

A més dels inconvenients anteriors, que inclouen l'impacte negatiu que tenen els sistemes *legacy* tant des del punt de vista funcional com des de la perspectiva de qualitat de les dades i obtenció d'informació, és molt important assenyalar que, en la majoria dels casos, la seua existència també implica riscos de seguretat que poden afectar tot l'entorn TI. Això és pel fet que els sistemes *legacy* poden estar operant amb vulnerabilitats de seguretat conegudes que són tècnicament difícils o prohibitivament costoses d'abordar. A més, en alguns casos, els proveïdors ja no proporcionen suport per a aquest tipus de programari/maquinari i això crea vulnerabilitats de seguretat i costos addicionals.

Cal assenyalar que els processos de gestió que se sustenten en sistemes *legacy* són cada vegada més ineficients i cars de mantindre. D'una banda, l'ús de sistemes antics, que no aprofiten els avantatges que ofereix la tecnologia actual, comporta una disminució de l'eficiència en l'execució de molts processos de gestió, per exemple, a causa de la realització de manera manual de tasques que podrien dur-se a terme de manera automàtica, les dificultats a l'hora de recollir i analitzar dades per a obtindre informació, duplicitat de tasques quant a l'entrada de dades en el sistema, etc.

L'actual sistema de gestió econòmica es basa en la manipulació de paper. En l'actualitat, per exemple, amb el sistema FACe entren en la Generalitat quasi 1.000.000 de factures electròniques anualment, que són impreses en paper per a poder ser tramitades manualment al llarg de tot el procés de gestió i de control intern en CONTAG-SIP.

I, d'altra banda, en la mesura que la tecnologia es torna obsoleta, fer-ne el manteniment és cada vegada més car, de manera que part del pressupost dels departaments de TI s'ha de destinar a mantindre en funcionament aquests sistemes amb solucions específiques, fetes a mesura i, per tant, d'un cost alt.

Amb la posada en producció del sistema NEFIS la Generalitat pretén modernitzar l'entorn tecnològic que dona suport als processos economicofinancers, implantant una tecnologia actual i proporcionada per un proveïdor de referència a escala mundial i, de manera concreta, present en multitud d'organismes públics a escala nacional.



Dada única

Tal com la DGTIC reflecteix en l'informe justificatiu de la necessitat, amb l'entorn de TI existent fins hui, resulta impossible complir el principi de dada única en l'entorn de sistemes que donen suport a la gestió economicofinancera de la Generalitat, la qual cosa provoca que els equips responsables realitzen duplicitat de tasques en diversos sistemes d'informació per a compartir la informació economicofinancera.

Com s'ha comentat en el punt anterior, l'arquitectura de sistemes més antics no prioritzava entre els seus principis "la dada única", aspecte que, hui dia, en què la gestió i govern de la dada està cobrant cada vegada major rellevància, es considera imprescindible.

Un entorn de TI que no considere el principi de dada única, a més de la pèrdua d'eficiència a causa de la duplicitat de les tasques d'introducció de dades, comporta altres inconvenients, com ara:

- Augment significatiu del risc d'inconsistència de dades entre sistemes.
- Dificultats per a la integració de dades.
- No disponibilitat de la informació en temps real.
- Visió "parcial" de la informació, la qual cosa dificulta, i pot arribar a penalitzar, la presa de decisions.

La posada en funcionament del sistema NEFIS permetrà superar dificultats associades a la no existència de la dada única. Per a aquest sistema, i per a la resta dels sistemes i aplicacions que hi interactuen, s'ha definit una única estructura de dades, per la qual cosa la informació economicofinancera serà homogènia en tot l'entorn TI.

3. Antecedents

El sistema comptable de la Generalitat previ a NEFIS

Actualment, el sistema de gestió econòmica, comptable i financera està format per un conjunt heterogeni d'aplicacions informàtiques que s'assenyalen a continuació, amb indicació d'aquelles que continuaran operatives juntament amb NEFIS.

Sistema d'Informació Comptable de la Generalitat CONTAG

L'execució pressupostària, la gestió de tresoreria i la comptabilitat economicopatrimonial constitueixen **SIP**, el nucli principal de CONTAG, que és un sistema d'informació multientitat, que funciona actualment amb normalitat per a l'Administració de la Generalitat i els seus tretze organismes autònoms. Està desenvolupada en el llenguatge **COBOL** i opera sobre una base de dades Oracle 9i. D'acord amb les dades de CATI, l'eina d'inventari de programari de la Generalitat, aquest sistema (SIP) té l'origen en **1990**. La seua tecnologia *legacy* dificulta actualment la gestió.



És un sistema d'informació realitzat completament a mesura, resultat de l'evolució dels requeriments funcionals al llarg dels anys. En projectes successius s'ha dut a terme la transformació de l'aplicació SIP, que incorpora PISCIS (desenvolupada en Oracle Forms), fins a arribar a l'actual sistema CONTAG, que integra moltes aplicacions més, de les quals a vegades es nodreix i unes altres facilita informació comptable i suport. Per la seua banda, ESPENTA està desenvolupada en Java.

L'aplicació està formada per dos blocs de gestió: "Comptabilitat pressupostària" i "Comptabilitat economicopatrimonial" (o partida doble). Aquests blocs estan relacionats per mitjà d'una interfície que transforma automàticament els documents comptabilitzats en l'àrea pressupostària en assentaments comptables.

El sistema CONTAG engloba les aplicacions següents, de diferents tecnologies:

SIP Sistema d'Informació Pressupostària, que permet el registre de les operacions pressupostàries, extrapressupostàries i assentaments de partida doble de cada entitat. És el nucli comptable on es gestiona el pressupost de despeses i ingressos de l'Administració de la Generalitat i OA.

PISCIS Projecte d'Integració de Serveis Comptables i Consultes, que permet complementar el sistema SIP amb funcionalitats de presentació gràfica, consultes, llistats i utilitats per al tractament de la informació per part dels usuaris autoritzats, així com funcionalitats de tresoreria i intervenció general que s'han anat migrant de SIP a PISCIS.

ESPENTA Consultes i informes comptables a través del web, que permet l'accés a consultes de situació pressupostària a través d'Internet, orientat a subministrar informació als tercers que es relacionen amb l'Administració, ja siguen proveïdors o receptors de subvencions.

La comptabilitat pressupostària (SIP) continua sent el nucli de l'aplicació (com a receptor dels enregistraments comptables), i és cada vegada major la demanda de serveis d'obtenció d'informació d'aquesta, tant de sistemes externs a la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic com de les aplicacions internes (Gestió de Nòmines, Gestió de Tributs, etc.).

Sistema d'elaboració del pressupost de la Generalitat

El sistema d'elaboració del pressupost de la Generalitat, OA i el seu sector públic s'integra en l'aplicació NEPAL, que té per objecte elaborar el projecte de la llei de pressupostos, gestió d'esmenes i la seua publicació. S'estableixen i defineixen les estructures pressupostàries i els plans comptables que conformen la llei de pressupostos de la Generalitat i tot el seu sector públic. És un sistema d'informació realitzat completament a mesura.

Base de Dades Corporativa de Tercers (aquesta aplicació persistirà)

És un dels principals sistemes d'informació que dona suport a la resta d'aplicacions.



Sistemes d'informació de la Intervenció General

- RUF Registre unificat de totes les factures de la Generalitat i OA, integrat amb la Plataforma de Facturació Electrònica de l'Estat (FACE), amb la base de dades corporativa, amb el sistema comptable CONTAG, amb la gestió de les caixes fixes i sistemes externs (Orion-Logis de Sanitat).
- REDAS Registre d'Ajudes i Subvencions, sosté el registre d'ajudes i subvencions a fi de remetre'l a la BDNS (Base de Dades Nacional de Subvencions) de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat. *(Aquesta aplicació persistirà.)*
- CARFI Aquesta aplicació té com a objectiu elaborar els models, tant de l'Administració de la Generalitat com de la resta d'entitats del sector públic de la Comunitat Valenciana, que la Intervenció General ha de remetre mensualment al Ministeri d'Hisenda i Funció Pública utilitzant l'aplicació de Captura Mensual d'Informació de Comunitats Autònomes (CIMCA).

Sistemes de patrimoni i inventari de la Generalitat *(aquestes aplicacions persistiran)*

- SIG Sistema d'Inventari General, que té per objecte donar suport informàtic a l'inventari de béns mobles de la Generalitat.
- IPAGE Inventari de Béns Immobles de la Generalitat.

Gestió de tresoreria

- CAJA FIJA Gestió dels fons que disposa un habitat per a una estructura comptable determinada.
- SAGE XTR Aplicació integrada i modular per a la gestió i control de tresoreria.
- GESTESORO Aplicació encarregada de la gestió i manteniment dels comptes bancaris de la Tresoreria de la Generalitat.

Altres aplicacions a substituir

- COGNOS/QUITERIAN Eines BI (cubs Ecofin).

Primer intent de modernització del sistema economicomptable: el projecte ECONOMIC

Amb dues dècades d'anticipació al projecte NEFIS es va posar en marxa en 1999 el projecte ECONOMIC, amb la finalitat de substituir l'aplicació SIP i els mòduls llavors existents per un sistema comptable basat en un ERP²⁹ integrat i modern (en l'època).

²⁹ Enterprise resource planning. Es va utilitzar el producte Oracle Public Sector Financials.



Després d'un gran esforç econòmic i de recursos humans, el projecte va fracassar i en 2003/2004 es va abandonar i va continuar el desenvolupament dels mòduls al voltant de CONTAG-SIP que s'han esmentat en l'apartat anterior.

No tenim evidència de les raons del fracàs del projecte ECONOMIC, ni del cost global exacte d'aquest fracàs.

No considerem la possibilitat d'un nou fracàs en un projecte similar com és NEFIS. La Generalitat ha de fer tot el necessari per a evitar-lo.

4. Posada en marxa del projecte NEFIS

Implantació de NEFIS, acord del Consell de 22/09/2017

L'Acord de Consell de 29 de setembre de 2017 preveu la implantació i desenvolupament d'un sistema d'informació economicofinancer en la Generalitat que responga als objectius estratègics de l'organització i done resposta als nous requeriments en el triple vessant: plena implantació de l'administració electrònica, desenvolupament d'un sistema d'informació per a la gestió pública i satisfacció dels requeriments en matèria de transparència per part de les institucions espanyoles i europees i de la societat civil.

Aprovació de la contractació, acord de 08/03/2019

En la sessió del Consell celebrada el 8 de març de 2019 aquest òrgan va acordar "autoritzar la contractació d'un sistema d'informació economicofinancer per a la Generalitat i els seus organismes autònoms (projecte NEFIS)".

Aprovació de l'expedient de contractació

En data 3 de juliol de 2019, per mitjà de resolució del director general de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, es va aprovar l'expedient, els plecs de contractació i la despesa corresponent a la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, per un pressupost total de 20.693.904,00 euros (IVA inclòs).

Adjudicació del contracte

El contracte va ser adjudicat, per mitjà de resolució del conseller d'Hisenda i Model Econòmic, amb data 19 de novembre de 2019, al proveïdor IECISA, Informàtica El Corte Inglés, SA, per un import de **16.555.123,20 euros (IVA inclòs)**.

El contracte va ser fiscalitzat per la Sindicatura de Comptes l'any 2020 i els resultats d'aquest treball es recullen en l'Informe de fiscalització de la contractació de l'Administració de la Generalitat de l'Any 2019.³⁰

³⁰ [Informe de fiscalització de la contractació GV 2019.](#)



Primera reprogramació del projecte

En l'acta del Consell de la sessió celebrada el 21 de maig de 2021 es recull l'autorització de la modificació de l'expedient CNMY/19/DGTIC/03, corresponent a la contractació de serveis associats al projecte NEFIS, per un nou import estimat de **20.796.739,84 euros** (IVA inclòs), que representa un increment de 4.241.616,64 euros.

Segona reprogramació del projecte

En la sessió del Consell celebrada el 14 d'abril de 2023 s'autoritza la tramitació de la modificació del contracte administratiu corresponent al projecte NEFIS, que es formalitza el 10 de maig de 2023 per un import de 3.726.925,84 euros (IVA inclòs). Amb aquesta modificació el contracte arriba als 24.523.665,68 euros.

Autoritzar la implementació de NEFIS, acord de 12/05/2023

El Decret 69/2023, de 12 de maig, del Consell, pel qual s'aprova la implementació del sistema de gestió economicofinancera NEFIS en la Generalitat, ha sigut l'instrument utilitzat per aquest òrgan per a autoritzar la posada en producció del sistema i establir el marc jurídic i organitzatiu necessaris per a això.

Per mitjà del decret anterior, el Consell fixa aspectes tan determinants com l'objectiu i àmbit d'aplicació de NEFIS, dates per a la seua posada en producció, responsabilitats sobre aquest sistema i requeriments en matèria de seguretat de la informació i compliment normatiu. Com a resum, els aspectes anteriors queden establits de manera següent.:

- Inicialment el sistema NEFIS s'implantarà en l'Administració de la Generalitat i els seus organismes autònoms, a excepció de l'Agència Valenciana de Foment i Garantia Agrària. Posteriorment, es podran incorporar a NEFIS la resta de les entitats del sector públic administratiu per a portar-ne l'execució pressupostària i comptable. Per a això, es requerirà l'aprovació del Consell i els informes favorables de la Intervenció General de la Generalitat i de la secretaria o secretaries autonòmiques competents en matèria de pressupostos i en tecnologies de la informació i comunicacions.
- El mòdul d'elaboració del pressupost es posarà en producció durant l'exercici 2023 per a elaborar el pressupost de l'exercici 2024 i la resta dels mòduls es posaran en producció a partir de l'1 de gener de 2024.
- La responsabilitat funcional del sistema s'adscriu a la Intervenció de la Generalitat, a l'òrgan competent en matèria de pressupostos i a l'òrgan competent en matèria de Tresoreria. En l'àmbit tècnic, el sistema s'adscriu a l'òrgan competent en tecnologies de la informació.
- Estableix la necessitat que el sistema estiga alineat amb el que s'estableix en el Reial Decret 311/2022, de 3 de maig, pel qual es regula l'Esquema Nacional de Seguretat i fixa una sèrie de garanties quant a seguretat del sistema.



Així mateix, el sistema NEFIS ha de tractar les dades personals d'acord amb la normativa nacional i europea en matèria de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals i qualsevol altra que hi siga aplicable, així com de conformitat amb els criteris establits per l'Agència Espanyola de Protecció de Dades.



ABREVIACIONS

AP: Administracions públiques

BI: *Business intelligence*

CHME: Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic

CIMAP: Comissió Interdepartamental per a la Modernització de l'Administració Pública

CITEC: Comissió Interdepartamental per a la Modernització Tecnològica, la Qualitat i la Societat del Coneixement a la Comunitat Valenciana

CSIRT-CV: Centre de Seguretat TIC de la Comunitat Valenciana

DGTIC: Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions

ENS: Esquema Nacional de Seguretat

PaaS: De les sigles en anglés de *platform as a service*, plataforma com a servei

PMO: De les sigles en anglés de *project management office*, oficina de gestió de projecte

PPT: Plec de prescripcions tècniques

PTD: Pla de Transformació Digital

SCC: Servei de Ciberseguretat Corporativa de la Generalitat

TIC: Tecnologies de la informació i les comunicacions



GLOSSARI

Bones pràctiques: Mètodes que han demostrat funcionar bé i produir els millors resultats i que per tant es recomana que s'adopten com a models (AENOR).

Confluence: Espai de treball compartit que s'ha utilitzat per a centralitzar i permetre la consulta de la informació generada en el projecte NEFIS per part de tots els interessats.

Governança d'un projecte TI: Són les estructures de govern i gestió del projecte per al seu desenvolupament, seguiment i implantació reeixida.

Governança sobre les TI: És el sistema pel qual es dirigeix i controla l'ús, actual i futur, de les TI. Implica avaluar i dirigir la utilització de les TI per a donar suport a l'organització i el monitoratge d'aquest ús per a aconseguir la consecució dels plans. Inclou l'estratègia i polítiques per a la utilització de les TI en l'organització.

Sistemes *legacy*: Els sistemes *legacy* són sistemes antiquats que continuen sent utilitzats per les entitats i que no es vol o no es pot reemplaçar o actualitzar de manera senzilla. Es caracteritzen per basar-se en tecnologia fora de suport, estar afectats per vulnerabilitats conegudes, però en els quals l'aplicació de pedaços és difícil i, en definitiva, constitueixen un risc per a la seguretat no sols del mateix sistema sinó de l'entorn TI en el qual operen (CCN).



TRÀMIT D'AL·LEGACIONS

Prèviament al tràmit d'al·legacions i segons el que es preveu en la secció 1220 del *Manual de fiscalització* de la Sindicatura, l'esborrany previ de l'Informe de fiscalització es va discutir amb els responsables tècnic i funcional del projecte perquè en tingueren coneixement i per tal que, si era cas, hi efectuaren les observacions que estimaren pertinents.

Posteriorment, en compliment de l'article 16 de la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, de Sindicatura de Comptes, i de l'article 55.1.c del Reglament de Règim Interior de la Sindicatura de Comptes, així com de l'acord del Consell d'aquesta institució pel qual va tindre coneixement de l'esborrany de l'Informe d'auditoria, aquest es va trametre al comptedant per tal que, en el termini concedit, hi formulara al·legacions.

Dins del termini concedit, la Intervenció General i la Direcció General de les Tecnologies de la Informació i la Comunicació han formulat les al·legacions que han considerant pertinents.

Pel que fa al contingut de les al·legacions i al seu tractament, cal assenyalar el següent:

1. Totes les al·legacions s'han analitzat detingudament.
2. Les al·legacions admeses s'han incorporat al contingut de l'Informe.

En els annexos I i II s'incorporen el text de les al·legacions formulades i l'informe motivat que se n'ha emés i que ha servit d'antecedent perquè la Sindicatura les estimara o desestimara.



APROVACIÓ DE L'INFORME

En compliment de l'article 19.j de la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, de Sindicatura de Comptes, de l'article 55.1.h del seu Reglament de Règim Interior i dels programes anuals d'actuació de 2021, 2022 i 2023 d'aquesta institució, el Consell de la Sindicatura de Comptes, en la reunió del dia 26 d'agost de 2023, va aprovar aquest informe d'auditoria.



ANNEX I

Al·legacions presentades



FIRMADO POR

La persona interesada
HECTOR MARTINEZ VENTURA
NIF 48586991C
31/07/2023



SELLO

Registrado el 31/07/2023 a las 14:18
Nº de entrada 2068 / 2023



PAA2021/12 - SEGUIMIENTO DEL PROYECTO NEFIS.

C/ Sant Vicent, 4
46002 València

Código: 1966203

Interesado nº 1

Representante

Doc. identidad: [REDACTED]

Nombre: [REDACTED]

Notificación: Electrónica

Idioma: Castellano

Correo-e: [REDACTED]

Acepta la interoperabilidad entre Administraciones (*)

Contenido de la Instancia

PAA2021/12 - Seguimiento del proyecto NEFIS.

Ver contenido en ficheros adjuntos

Ficheros adjuntos

Nombre:	Huella digital SHA-256	Tamaño
Selección entidad		80,2 KB
ALEGACIONES_20230731_141725_2	rIMTEdCounTCqCX4tqnTfIAjqbOGkU6fRVJplqmH6mk=	306,3 KB
OFICIO_20230731_141725_1	vU+p7ahSahHUBFs95sR1NS/oGFp2FjyT/BBSXZ6UXw0=	275,2 KB
Oficio remisión a Sindicatura de Comptes_firmado	sxFRzy4y0SS250in1No2sTq2ydeJR/Ky65tz5U3mP1U=	212,7 KB

Aceptación de condiciones:

- El solicitante conoce que sus datos personales solamente serán utilizados para gestionar su solicitud, facilitar al interesado la cumplimentación de futuras instancias y recibir comunicaciones en expedientes en los que pudiera resultar afectado. Dichos datos no se cederán a terceros, salvo obligación legal. Manifestando su consentimiento en los términos del artículo 6 del Reglamento General de Protección de Datos al que ha tenido acceso artículo 6.1.a) del RGPD. Diario oficial UE 4/5/2016.
- Igualmente manifiesta conocer sus derechos a solicitar el acceso a sus datos personales, a solicitar su rectificación o supresión, a solicitar la limitación de su tratamiento, a oponerse al tratamiento y el derecho a la portabilidad de los datos. Todo ello mediante la correspondiente instancia dirigida a:

Organismo: SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA - CIF S9600001C
Sede Electrónica: <https://sindicom.sedipualba.es/>
Delegado Protección de Datos: dpd@sindicom.es
Dirección postal: C/ Sant Vicent, 4 - 46002 València

(*) La interoperabilidad entre Administraciones permite que la Administración actuante pueda consultar o recabar datos y documentos de cualquier Administración. En caso de oposición, deberá aportar con la solicitud la documentación acreditativa correspondiente (art. 28.2 Ley 39/2015. Redactado por la disposición final 12 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.)



SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Código Seguro de Verificación: [REDACTED]

Instancia

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://sindicom.sedipualba.es/>



SELO
Registrado el 31/07/2023 a las 14:18
Nº de entrada 2068 / 2023



INTERVENCIÓ GENERAL

Ciutat Administrativa 9 d'Octubre
Carrer de la Democràcia, 77, Edifici B2
46018 València
Tel.: 961248112

Ref: IG/DGI

Asunto: Contestación alegaciones al informe de auditoría de la gestión del proyecto NEFIS

00/23/039

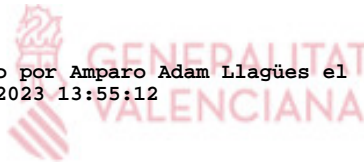


El documento original contiene al menos una firma realizada fuera de la Sede Electrónica y que no se pudo validar. Si necesita obtener el documento con las firmas originales, acceda con el CSV en la Sede Electrónica.

Adjunto se remiten las alegaciones que la Intervención General y la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DGTIC) formulan al borrador del informe de "Auditoría de la gestión del Proyecto NEFIS. Implantación del nuevo sistema económico-financiero de la Generalitat Valenciana: un proyecto necesario e inaplazable", para su posterior envío por parte de esa Secretaría General Administrativa a la Sindicatura de Cuentas.

LA INTERVENTORA GENERAL

Firmado por Amparo Adam Llagües el
31/07/2023 13:55:12



SECRETARÍA GENERAL ADMINISTRATIVA
CONSELLERIA DE HACIENDA, ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CSV [REDACTED] URL de validación: <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=VKDRUUIFLXUDQLUKIJZCNTTU>



SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Código Seguro de Verificación: [REDACTED]

OFICIO_20230731_141725_1

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://sindicom.sedipualba.es/>



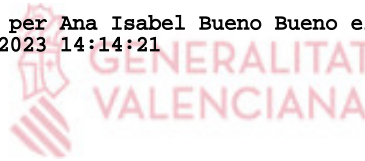
SELO
Registrado el 31/07/2023 a las 14:18
Nº de entrada 2068 / 2023

Ref.: SUBSE/SGA/aib
Asunto: PAA2021/12 Alegaciones al Informe de auditoría de la gestión del Proyecto NEFIS

Adjunto se remiten las alegaciones que la Intervención General y la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DGTIC) de la Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública formulan al borrador del informe de "Auditoría de la gestión del Proyecto NEFIS. Implantación del nuevo sistema económico-financiero de la Generalitat Valenciana: un proyecto necesario e inaplazable" de la Sindicatura de Comptes.

LA SECRETARIA GENERAL ADMINISTRATIVA

Firmat per Ana Isabel Bueno Bueno el
31/07/2023 14:14:21



El documento original contiene al menos una firma realizada fuera de la Sede Electrónica y que no se pudo validar. Si necesita obtener el documento con las firmas originales, acceda con el CSV en la Sede Electrónica.

SINDICATURA DE COMPTES

CSV XXXXXXXXXX URL de validació: <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=VKL6NN9I XVE9FL4 1HPC5CNX>



SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Código Seguro de Verificación: XXXXXXXXXX

Oficio remisión a Sindicatura de Comptes_firmado

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://sindicom.sedipualba.es/>



SELLO

Registrado el 31/07/2023 a las 14:18
Nº de entrada 2068 / 2023



El documento original contiene al menos una firma realizada fuera de la Sede Electrónica y que no se pudo validar. Si necesita obtener el documento con las firmas originales, acceda con el CSV en la Sede Electrónica.

Alegaciones conjuntas de la Dirección General de Presupuestos, de la Intervención General y la Dirección General de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, que se formulan al borrador de la Auditoría de la gestión del proyecto NEFIS. Implantación del nuevo sistema económico-financiero de la Generalitat Valenciana: un proyecto necesario e inaplazable

Primera alegación

Apartado 3 del borrador del Informe, página 8, párrafo 6

Contenido de la alegación:

Se menciona en el informe que los objetivos del han sido muy ambiciosos, pero poco realistas y que por ello se ha derivado un aumento de los costes y de los plazos de ejecución. Queremos significar que cualquier proyecto de estas características en la mayoría de las ocasiones deriva en un aumento de costes y de plazos, debido a que son proyectos de largo recorrido que se pueden ver afectados por circunstancias imprevistas al inicio del mismo. En nuestro caso los servicios económicos, así como otros servicios de la Generalitat se vieron altamente impactados por la pandemia de COVID19 en un primer momento y por las acciones de mitigación de los efectos negativos de la guerra de Ucrania, por citar algunos. Es por ello que el contrato para la implementación del sistema ha sufrido dos ampliaciones.

Documentación justificativa de la alegación:

Hay que detallar y referenciar los anexos

Segunda alegación

Apartado 3 del borrador del Informe, página 9, párrafo 6

Contenido de la alegación:

Se comenta respecto a los recursos humanos que no se han analizado correctamente sus necesidades, pero queremos indicar que tanto en la DGP, como en la DGTIC como en la IG y la Tesorería de la Generalitat se han dedicado recursos humanos suficientes para gestionar el proyecto. El problema lo hemos tenido con la rotación de personal de determinados departamentos y en ocasiones su falta de disponibilidad porque durante el proyecto hubo que dedicar muchos esfuerzos a gestionar nuevos procedimientos por la pandemia derivada del COVID.

Documentación justificativa de la alegación:

Hay que detallar y referenciar los anexos

Tercera alegación

Apartado 3 del borrador del Informe, página 10, párrafo 5

Contenido de la alegación:

Respecto a la gestión del cambio queremos indicar que es un proyecto al cual se ha dado acceso a muchos usuarios finales del sistema y que con sus aportaciones hemos conseguido consensuar

CSV [REDACTED] URL de validación: <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=VKXXAR2I3TV7F6VC G86GCLXX>



SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Código Seguro de Verificación: [REDACTED]

ALEGACIONES_20230731_141725_2

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://sindicom.sedipualba.es/>



SELO
Registrado el 31/07/2023 a las 14:18
Nº de entrada 2068 / 2023



El documento original contiene al menos una firma realizada fuera de la Sede Electrónica y que no se pudo validar. Si necesita obtener el documento con las firmas originales, acceda con el CSV en la Sede Electrónica.

procesos mejor definidos. Por ejemplo, tanto los pilotos, como las fases de formación, como el paralelo actual están suponiendo una verdadera gestión del cambio para que la entrada en producción sea más llevadera

Documentación justificativa de la alegación:

Hay que detallar y referenciar los anexos

Cuarta alegación

Apartado 3 del borrador del Informe, página 10, párrafo 9

Contenido de la alegación:

Respecto al nivel de gobernanza del proyecto queremos resaltar la implicación en el mismo de tres personas claves; el Director de las TIC, la Directora General de Presupuestos y la Interventora General. A través de reuniones periódicas en los comités configurados en el contrato y con la metodología de trabajo aportada por el adjudicatario del contrato se les han trasladado todos los avances del proyecto para tomar las decisiones oportunas y que han permitidos llegar a la fase final del mismo en unas condiciones muy ventajosas de cara a su entrada en producción.

El resto de las decisiones importantes relativas al proyecto en que se necesitara apoyo a mayor nivel, se trataban en las reuniones de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios los "consellats" que se celebran todos los jueves, y siempre con conocimiento del Conseller de Hacienda, para obtener el impulso necesario en cada una de las fases de NEFIS. En esas reuniones se trasladaban los riesgos más importantes detectados y se implicaba a todas las consellerias en su tratamiento y solución, permitiendo su participación en la toma de decisiones del proyecto.

Documentación justificativa de la alegación:

Hay que detallar y referenciar los anexos

Quinta alegación

Apartado 4 del borrador del Informe, página 12, párrafo 5

Contenido de la alegación:

En relación con la CITEC, valorar la intensidad de su participación estratégica es de carácter altamente subjetivo, ya que consideramos que sólo debería de intervenir para tomar decisiones al más alto nivel, ya que no es un órgano que puede aportar soluciones técnicas ni funcionales para un proyecto como NEFIS. En este sentido, tal y como ha sucedido en el proyecto y se manifiesta en el propio informe, se ha acudido a la CITEC en los tres momentos clave en el inicio y desarrollo del proyecto. En ámbito informativo global se consideró infinitamente más operativo elevar el seguimiento a un órgano del gobierno que se reúne periódicamente como es el Consellet dado que sus componentes son los mismos que la CITEC.

Documentación justificativa de la alegación:

Hay que detallar y referenciar los anexos

Sexta alegación

Apéndice 2 del borrador del Informe, página 35, párrafo 9

Contenido de la alegación:

En concreto respecto a la Dirección General de Presupuestos, comentar que la ORDEN 4/2021, de 4 de mayo, de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, por la que se desarrolla el Reglamento

CSV: [REDACTED] URL de validación: <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=VKXXAR2I3TV7F6VC G86GCLXX>



SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Código Seguro de Verificación: [REDACTED]

ALEGACIONES_20230731_141725_2

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://sindicom.sedipualba.es/>



SELLO

Registrado el 31/07/2023 a las 14:18
Nº de entrada 2068 / 2023



El documento original contiene al menos una firma
realizada fuera de la Sede Electrónica y que no se
pudo validar. Si necesita obtener el documento con
las firmas originales, acceda con el CSV en la Sede
Electrónica.

orgánico y funcional de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico establece que la Subdirección General de Análisis y Evaluación de Políticas de Gasto tendrá competencias, entre otros en las actuaciones dirigidas a la mejora y modernización de los procedimientos económico-financieros y de gestión presupuestaria, especialmente las funciones de impulso, evolución y coordinación del Nuevo Sistema de Información Económico-Financiero de la Generalitat.

De esta Subdirección General dependen los siguientes servicios a) Servicio de Planificación estratégica y apoyo al Nuevo Sistema de Información Económico Financiero de la Generalitat que llevará a cabo las labores de asesoramiento, apoyo y asistencia técnica y gestión documental del Nuevo Sistema de Información Económico-Financiero de la Generalitat, incluyendo el control y coordinación de la normativa e instrucciones que afecten al mismo procedentes de los distintos departamentos.

Asimismo, el Servicio de Estudios y Análisis de Políticas de gastos y su financiación tendrá como funciones las de desarrollar las actuaciones de colaboración y participación en el ejercicio de las funciones atribuidas a la Subdirección de Análisis y Evaluación de Políticas de Gasto en el Nuevo Sistema de Información Económico-Financiero de la Generalitat.

Documentación justificativa de la alegación:

ORDEN 4/2021, de 4 de mayo, de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, por la que se desarrolla el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico. [2021/4836]

https://dogv.gva.es/datos/2021/05/07/pdf/2021_4836.pdf

Hay que detallar y referenciar los anexos

Séptima alegación

Apéndice 2 del Informe, página 48, penúltimo párrafo

Contenido de la alegación:

En relación con el riesgo asociado a las integraciones consideradas críticas que según se cita “aparece desde las etapas iniciales del proyecto de forma continuada y sin registrar durante periodos significativos cambio alguno”, hay que indicar que en fecha 23 de septiembre de 2021 se acordó realizar reuniones periódicas para llevar un seguimiento de las integraciones. Las reuniones comenzaron a realizarse con periodicidad semanal. En fecha 22 de septiembre del 2022, se decide trabajar con los equipos de manera específica, pasando los seguimientos a ser con periodicidad quincenal.

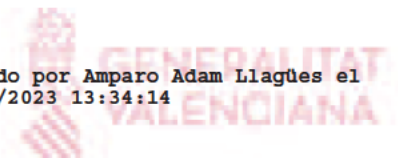
Documentación justificativa de la alegación:

[NEFIS ACTA INFORME DE PROGRESO 20210923 v2.docx](#)

<https://confluence.gva.es/pages/viewpage.action?pageId=702775995>

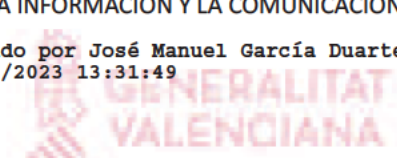
LA INTERVENTORA GENERAL

Firmado por Amparo Adam Llagües el
31/07/2023 13:34:14



EL DIRECTOR GENERAL DE TECNOLOGÍAS
DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

Firmado por José Manuel García Duarte el
31/07/2023 13:31:49



CSV: [REDACTED] URL de validación: <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=VKXXAR2I3TV7F6VC G86GCLXX>



SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Código Seguro de Verificación: [REDACTED]

ALEGACIONES_20230731_141725_2

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://sindicom.sedipualba.es/>



ANNEX II

Informe sobre les alegacions presentades



ANÀLISI DE LES AL·LEGACIONS EFECTUADES A L'ESBORRANY DE L'INFORME D'AUDITORIA DE LA GESTIÓ DEL PROJECTE NEFIS

S'han analitzat les al·legacions rebudes el 31 de juliol de 2023, respecte de les quals s'informa del que segueix:

Primera al·legació

Apartat 3, "Conclusions", paràgraf 1 de la conclusió general

Comentaris

En l'informe es posa de manifest que els objectius de NEFIS han sigut molt ambiciosos, concordes amb les necessitats reals i urgents de la Generalitat, però poc realistes, i que aquest enfocament, combinat amb l'elevat nivell de risc que per naturalesa té un projecte com NEFIS, ha derivat en un augment del termini d'execució i el cost previst.

Sobre aquesta conclusió, l'al·legació manifesta que "qualsevol projecte d'aquestes característiques en la majoria de les ocasions deriva en un augment de costos i de terminis, ja que són projectes de llarg recorregut que es poden veure afectats per circumstàncies imprevistes inicialment. En el nostre cas, els serveis econòmics, així com altres serveis de la Generalitat, es van veure altament impactats per la pandèmia de COVID-19 en un primer moment i per les accions de mitigació dels efectes negatius de la guerra d'Ucraïna, per esmentar-ne alguns. És per això que el contracte per a la implementació del sistema ha patit dues ampliacions".

Estem d'acord amb la primera part de l'al·legació i, en aquest sentit, ja en la pàgina 3 de l'informe, en la nota a peu de pàgina núm. 1, s'assenyala que un projecte similar de la Comissió Europea té "els mateixos objectius i problemes similars d'augment de terminis de desenvolupament i costos". A més, en l'apèndix 2, "Criteri 2. Objectius", s'esmenta l'impacte de la COVID-19 en la marxa del projecte.

Sens dubte, els factors exògens influeixen en el desenvolupament d'un projecte com NEFIS, i haurien explicat àmpliament la primera ampliació, però sense perjudici d'això, com es detalla en l'apèndix 2, considerem que els objectius plantejats quant als terminis i abast no eren realistes.

Conseqüències en l'Informe

Recollim en la conclusió general i en la segona conclusió l'impacte de la COVID-19 com una de les causes del retard del projecte.

El primer paràgraf de la conclusió general queda redactat així:

"El projecte NEFIS és el projecte de transformació digital de la gestió econòmica més important que ha posat en marxa en els últims 20 anys la Generalitat, és una iniciativa necessària i està completament justificada. Els seus objectius han sigut molt ambiciosos,



concordes amb les necessitats reals i urgents de la Generalitat, però poc realistes, i això, conjugat amb l'impacte de factors exògens com el confinament per la COVID-19 i amb l'elevada complexitat del projecte, ha derivat en un augment del cost i dels terminis d'execució previstos.”

La segona conclusió sobre la necessitat i objectius del projecte queda redactada així:

“La necessitat i oportunitat de NEFIS estan plenament justificades i el projecte és necessari i totalment coherent amb el pla estratègic per a abordar la transformació digital de la Generalitat i evolucionar d'una administració obsoleta a una altra moderna i plenament digitalitzada. Els objectius plantejats eren molt ambiciosos, concordes amb les necessitats reals i urgents de la Generalitat, però poc realistes, sobretot quant a l'equilibri entre abast, temps i cost. Tot això, conjugat amb l'impacte de factors exògens com el confinament per la COVID-19 i amb l'elevada complexitat del projecte, ha derivat en un augment del cost previst (més del 48% de l'import inicial de l'adjudicació) i dels terminis d'execució (ha passat de 36 a 60 mesos).”

Segona al·legació

Apartat 3, “Conclusions”, primera conclusió sobre la governança del projecte

Comentaris

L'al·legació realitzada indica que la Direcció General de Pressupostos, la DGTIC, la Intervenció General i la Tresoreria de la Generalitat han dedicat recursos humans suficients per a gestionar el projecte i que han patit problemes amb la rotació de personal de determinats departaments i a vegades la falta de disponibilitat arran de les necessitats sorgides per la pandèmia de COVID-19.

En l'informe no es valora la suficiència o no de recursos personals en un moment concret, sinó el fet objectiu que no s'ha realitzat un exercici d'anàlisi de necessitats actuals i futures de recursos personals especialitzats per al desenvolupament del projecte NEFIS i el seu manteniment posterior. A més, haver realitzat aquesta anàlisi hauria proporcionat una base sòlida i fonamentada sobre la qual gestionar de manera eficaç les necessitats addicionals derivades, per exemple, de situacions particulars com la que s'esmenta en l'al·legació.

En l'apèndix 2 de l'informe s'assenyalen els fonaments que donen suport a la nostra conclusió.

Conseqüències en l'Informe

No es modifica l'informe.



Tercera al·legació

Apartat 3, "Conclusions", tercera conclusió sobre la gestió del canvi

Comentaris

L'informe reflecteix que la gestió del canvi realitzada, en àrees com la comunicació, no s'ha efectuat sobre la base d'una estratègia formal i planificada, encara que assenyalava la realització de diferents iniciatives, entre les quals destaca la formació, que estan afavorint una gestió adequada del canvi.

En l'al·legació s'indica que, respecte a la gestió del canvi, en el projecte NEFIS s'ha donat accés a molts usuaris finals del sistema i que amb les seues aportacions s'ha aconseguit consensuar processos millor definits. A més, assenyalava que la realització del pilot, les fases de formació i la fase actual d'execució del paral·lel estan suposant una vertadera gestió del canvi perquè l'entrada en producció siga més suportable.

L'al·legació presentada està d'acord amb l'evidència i conclusió obtinguda, en la mesura que assenyalava que s'estan realitzant diferents iniciatives que afavoreixen la gestió del canvi.

No obstant això, constitueix un fet objectiu que no s'ha seguit una estratègia planificada per a la gestió de la comunicació i, entre les evidències obtingudes, cal assenyalar que, pel que fa al pla de comunicació, se'n va fer un esborrany a l'inici del projecte (març de 2020) que no es va actualitzar fins a desembre de 2022, després de les observacions realitzades per la Sindicatura sobre l'absència de documentació i evidències en aquest àmbit.

Conseqüències en l'Informe

No es modifica l'informe.

Quarta al·legació

Apartat 3, "Conclusions", cinquena conclusió sobre el seguiment del projecte

Comentaris

L'informe conclou que els resultats del seguiment realitzat no es traslladen fins al més alt nivell de governança estratègica del projecte i que aquest aspecte, que constitueix una debilitat molt significativa, no respon a debilitats identificades en el sistema de seguiment, sinó a les assenyalades en el marc de governança estratègica. Respecte a aquest últim punt hem conclòs en l'informe (primera conclusió) que "la participació de CITEC en l'exercici de les tasques de direcció i supervisió estratègica (que reglamentàriament té atribuïdes i estableix la Generalitat en el pla estratègic GEN Digital 2025) ha sigut quasi inexistent i les tasques de patrocinador, inicialment assumides pel conseller d'Economia, Hisenda i Ocupació, s'han anat diluint amb el temps".



L'al·legació subratlla la implicació del director general de les TIC, la directora general de Pressupostos i la interventora general. A més, assenyala la participació de la Comissió de Secretaris Autonòmics i Sotssecretaris a través de les reunions setmanals (els "consellts"), sempre amb el coneixement del conseller d'Hisenda, per a la presa de decisions importants en les quals es necessitara suport de major nivell i l'obtenció de l'impuls necessari en cada una de les fases de NEFIS.

Sobre l'al·legació realitzada, aclarim que el director general de les TIC, la directora general de Pressupostos i la interventora general han assumit en NEFIS el paper de direcció del projecte, figura que ha sigut prevista en l'anàlisi dels òrgans de govern del projecte en el seu pla operatiu, i sobre els quals no s'han realitzat observacions que apunten a l'existència de debilitats. Al contrari, hem qualificat com a satisfactori ("ha funcionat de manera eficaç") aquest nivell de governança del projecte.

Quant a la Comissió de Secretaris Autonòmics i Sotssecretaris, destaquem que els "consellts" no són un mecanisme de seguiment, control i supervisió del projecte previst, ni en el model de governança de NEFIS ni en el pla estratègic GEN Digital 2025, on sí que es considera explícitament la CITEC com a òrgan amb aquestes atribucions i, a més, s'incideix en la importància de la realització d'aquestes tasques per part d'aquesta comissió, com a factor clau en l'èxit dels projectes (vegeu l'apèndix 2 de l'informe per a un detall exhaustiu).

D'altra banda, en la gestió de riscos, aspecte que constitueix una àrea de NEFIS amb debilitats significatives, tampoc es preveu la Comissió de Secretaris Autonòmics i Sotssecretaris com a òrgan participant en el desenvolupament del projecte.

Finalment, és necessari posar de manifest que durant la realització de l'auditoria no hem obtingut cap evidència sobre alguna decisió presa en el "consellet" que ens permeta incloure aquesta comissió en l'anàlisi del seguiment del projecte i avaluar aquest aspecte.

Conseqüències en l'Informe

No es modifica l'informe.

Cinquena al·legació

Apartat 4, recomanació dirigida al Consell "sobre l'òrgan de supervisió i control estratègic"

Comentaris

Sobre la recomanació d'incloure en el model de governança a nivell estratègic del projecte NEFIS la CITEC, com a màxim òrgan responsable de la direcció, supervisió i presa de decisions estratègiques, l'al·legació apunta al fet que es valore la intensitat de la seua participació. En concret, proposa que només hauria d'intervindre per a prendre decisions al més alt nivell, ja que no és un òrgan que pugui aportar solucions tècniques ni funcionals per a un projecte com NEFIS. A més, reitera que, en lloc de la CITEC, es va considerar molt més



operatiu que el seguiment del projecte NEFIS el realitzara el "consellet", ja que els seus components són els mateixos que la CITEC i aquesta comissió du a terme reunions periòdiques.

En aquest sentit, destaquem que la proposta de la CITEC com a òrgan de control i seguiment es basa, en primer lloc, en les funcions que reglamentàriament té atribuïdes (Decret 20/2020, de 14 de febrer, del Consell, de modificació del Decret 112/2008, pel qual es crea la Comissió Interdepartamental per a la Modernització Tecnològica, la Qualitat i la Societat del Coneixement en la Comunitat Valenciana). I, en segon lloc, en el que la mateixa DGTIC ha plasmat en el pla estratègic GEN Digital 2025, en què una de les iniciatives és NEFIS. GEN Digital 2025 reflecteix, textualment, el següent:

"Per a garantir l'èxit de GEN Digital 2025, és imprescindible realitzar accions de control i seguiment continu, de manera que es pugua efectuar una avaluació dels assoliments aconseguits, detectar els riscos per al seu compliment i exercir accions per a mitigar-los.

L'òrgan competent per al control de l'execució de GEN Digital 2025 i l'encarregat de la coordinació de totes les accions necessàries per a la plena consecució dels seus objectius és la Comissió Interdepartamental per a la Modernització Tecnològica i les Comunicacions a la Comunitat Valenciana (CITEC)."

S'assenyala en l'al·legació que "en l'àmbit informatiu global es va considerar infinitament més operatiu elevar el seguiment a un òrgan del govern que es reuneix periòdicament com és el Consellet, atès que els seus components són els mateixos que la CITEC". Efectivament hi ha coincidència de membres, però no de funcions. Podrien celebrar-se les reunions de la CITEC en el si dels "consellats" sense major problema, però la qüestió clau és que ha d'haver-hi un òrgan expressament establert que delibere i adopte les decisions de caràcter estratègic relacionades amb el projecte, que comprometa els seus membres i l'activitat i les decisions del qual quede documentada en les actes corresponents. I això no ha succeït.

Conseqüències en l'Informe

No es modifica l'informe.

Sisena al·legació

Apèndix 2 de l'Informe, criteri 1, últim paràgraf

Comentaris

Respecte a l'al·legació realitzada, estem d'acord que l'actualització i adequació de l'estructura organitzativa de la Direcció General de Pressupostos suposen un exemple més de l'esforç realitzat per la Generalitat a fi de donar suport al projecte NEFIS.

No obstant això, considerem que aquesta ordre no és assimilable a una anàlisi de necessitats quant als recursos humans necessaris per a dur a terme cada una de les fases



de NEFIS, projecte que comporta una demanda de personal especialitzat molt exigent i que considerem que ha de ser adequadament planificada.

Conseqüències en l'Informe

En l'apèndix 2, "Criteri 1. Governança i lideratge", en la secció corresponent a recursos humans i organitzatius, es fan els canvis següents.

Se substitueixen els paràgrafs:

"Tant la concreció de les competències de la Intervenció General referent al projecte NEFIS com la creació d'una subdirecció general centrada en aquest àmbit evidencien l'esforç realitzat per la Generalitat a fi de donar suport a la reeixida implantació del projecte, adequant per a això la seua estructura organitzativa.

Això no obstant, considerem que aquest esforç no ha sigut tan complet com convindria, en la mesura que, en altres àrees directament involucrades en la direcció, gestió i amb responsabilitat funcional i tècnica crítica per al projecte, com ara la DGTIC i la Direcció General de Pressupostos, no s'ha realitzat una anàlisi orientada a determinar la necessitat de recursos i garantir-ne la disponibilitat.

En el cas de la Direcció General de Pressupostos, no hem tingut constància que s'haja realitzat aquest exercici d'anàlisi de recursos humans disponibles i una previsió de les necessitats associades al projecte NEFIS."

Pels següents:

"Tant la concreció de competències com la creació d'unitats específicament dedicades a la gestió del projecte NEFIS en la Intervenció General i en la Direcció General de Pressupostos evidencien l'esforç realitzat per la Generalitat a fi de donar suport a la reeixida implantació del projecte, adequant per a això la seua estructura organitzativa.

Paral·lelament, referent a la Direcció General de Pressupostos, l'Ordre 4/2021, de 4 de maig, de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, per la qual es desplega el Reglament orgànic i funcional de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, actualitza l'estructura organitzativa de la Subdirecció General d'Anàlisi i Avaluació de Polítiques de Despesa per a dotar-la de les competències necessàries per a dur a terme la implantació de NEFIS.

En concret, l'ordre recull que, de la subdirecció anterior, dependrà el servei de Planificació Estratègica i Suport al Nou Sistema d'Informació Economicofinancer de la Generalitat i el Servei d'Estudis i Anàlisi de Polítiques de Despeses i el seu finançament. El primer durà a terme les tasques d'assessorament, suport i assistència tècnica i gestió documental del nou Sistema d'Informació Economicofinancer de la Generalitat, incloent-hi el control i coordinació de la normativa i instruccions que l'afecten procedents dels diferents departaments. I al segon servei correspon l'anàlisi i coordinació de la implantació de noves tècniques i metodologies de gestió economicofinancera, així com la reformulació de processos i aplicacions de gestió d'aquest sistema."



Setena al·legació

Apèndix 2, pàgina 48 de l'esborrany de l'informe, penúltim paràgraf

Comentaris

En relació amb el risc associat a les integracions considerades crítiques, l'informe recull textualment que "apareix des de les etapes inicials del projecte de manera continuada i sense registrar durant períodes significatius cap canvi".

l'al·legació assenyala que amb data 23 de setembre de 2021 es va acordar realitzar reunions periòdiques per a portar un seguiment de les integracions. Les reunions van començar a realitzar-se amb periodicitat setmanal. Amb data 22 de setembre del 2022, es decideix treballar amb els equips de manera específica, passant els seguiments a ser amb periodicitat quinzenal.

En aquest sentit, és necessari assenyalar que, com s'indica en l'informe, des de la direcció del projecte s'ha realitzat un seguiment estricte del projecte i dels seus avanços, però la gestió de riscos no ha sigut tan eficaç com hauria de ser.

En el cas particular de les integracions, aquest risc s'identifica com a crític des de l'inici (per exemple, apareix ja reflectit en l'acta del comitè de direcció de setembre de 2020) i, a pesar d'això, continua apareixent de manera continuada en les actes sense que queden reflectides accions concretes per al seu tractament. Efectivament, al setembre de 2021 s'acorda realitzar un seguiment periòdic, que s'intensifica a partir de setembre de 2022, però aquestes mesures s'emprenen després d'un any i dos anys, respectivament, des de la identificació inicial del risc i la seua materialització quant a l'incompliment de la planificació prevista.

Conseqüències en l'Informe

No es modifica l'informe.



Document sota custòdia en Seu Electrònica

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

NIF: S9600001C

Auditoria de la gestió del projecte NEFIS_val - SEFYCU 4387942

Podeu accedir a aquest document en format PDF-PAdES i comprovar la seua autenticitat en la Seu Electrònica usant el codi CSV següent:



URL (adreça en Internet) de la Seu Electrònica: <https://sindicom.sedipualba.es/>

Codi Segur de Verificació (CSV): KUAC EFKY AWFN 3XVV UWHW

En aquesta adreça podeu obtenir més informació tècnica sobre el procés de firma, així com descarregar les firmes i els segells en format XAdES corresponents.

Resum de firmes i/o segells electrònics d'aquest document

Empremta del document per a la persona firmant

Text de la firma

Dades addicionals de la firma



Vicent Cucarella Tormo
Síndic Major

Firma electrònica - ACCV - 06/09/23 08:10
VICENT CUCARELLA TORMO