

## **DIEZ PROPUESTAS PARA LA COLABORACIÓN CIUDADANA EN LA ALERTA DE MALAS PRÁCTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (\*)**

*Agustí Cerrillo i Martínez*  
*Catedrático de Derecho administrativo*  
*Universitat Oberta de Catalunya*

### **RESUMEN**

La Generalitat Valenciana ha impulsado la creación de un sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental. Este sistema se ha diseñado para contar de forma prácticamente exclusiva con la intervención de las propias Administraciones públicas. En este trabajo se parte de la idea que la eficacia de este mecanismo para la prevención de la corrupción puede verse incrementada gracias a la colaboración ciudadana y se proponen diez mejoras del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración pública basadas en el fortalecimiento del papel de la ciudadanía.

### **ABSTRACT**

The Generalitat Valenciana has driven the creation of a red flag system to prevent bad practices in the Administration of the Generalitat and in its public sector. The system has been designed to take into account only the intervention of Public Administration. In this paper, we consider that the efficiency of this mechanism to prevent corruption can be improved through citizens' collaboration, and we propose ten improvements to the system of red flags based on strengthening the role of citizens.

### **1. LA APERTURA DEL SISTEMA DE ALERTAS PARA LA PREVENCIÓN DE MALAS PRÁCTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La Generalitat Valenciana está impulsando un sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración pública que puede tener una gran utilidad para detectar y prevenir irregularidades en el funcionamiento de la Administración pública. El sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración pública impulsado por la Generalitat Valenciana constituye un proyecto pionero en España y, más allá, en nuestro entorno cercano. A pesar del potencial que herramientas como esta pueden tener, por el momento son aún escasos los proyectos en esta dirección que se han impulsado.

El sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración pública se basa en el análisis de los datos que genera la actividad de las propias Administraciones públicas para identificar situaciones irregulares que de otro modo pasarían desapercibidas o serían difícilmente detectables en una maraña de expedientes administrativos. El tratamiento agregado e interconectado de los datos que genera la actividad de las Administraciones públicas a través de complejos algoritmos puede facilitar la detección y el descubrimiento de

comportamientos, conductas y situaciones que escondan conflictos de intereses y casos de corrupción.

En esta dirección, como se desprende del preámbulo del anteproyecto de ley de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental,<sup>1</sup> la puesta en marcha de un sistema de alertas persigue identificar las actuaciones administrativas que pueden ser susceptibles de presentar riesgo de irregularidades o malas prácticas a través del análisis agregado de grandes volúmenes de datos generados por la actividad de las Administraciones públicas y la evaluación de los riesgos de corrupción que pueden entrañar. Para ello, se deben recopilar adecuadamente los datos relativos a la actividad de las Administraciones públicas que serán analizados. Asimismo, es necesario definir un sistema de alertas que permitan identificar conductas o situaciones que puedan esconder prácticas irregulares y corruptas. Además, es necesario diseñar los algoritmos para su análisis y que han de permitir la detección de situaciones irregulares susceptibles de investigación y, en su caso, sanción.

El sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración pública se ha diseñado para contar exclusivamente con la intervención de las propias Administraciones públicas. Sin embargo, a nuestro entender, el potencial que se deriva de la puesta en marcha de un sistema de alertas de irregularidades en la Administración pública sobre la base de la recopilación de los datos que genera su actividad y la eficacia como mecanismo para la prevención de la corrupción pueden verse incrementados gracias a la colaboración ciudadana.

En las próximas páginas, nos proponemos analizar el papel de la ciudadanía en el sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración pública. Para ello, en primer lugar, proponemos exponer el papel de la colaboración ciudadana en la prevención de la corrupción para, a continuación, plantear algunas mejoras que a nuestro entender se podrían incorporar en el sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración pública para fortalecer dicho potencial.

## **2. LA COLABORACIÓN CIUDADANA EN LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN**

La ciudadanía está llamada a tener un papel relevante en la prevención de malas prácticas en la Administración pública (Cerrillo i Martínez, 2014). Para ello es fundamental garantizar la máxima transparencia posible de la actividad pública y diseñar mecanismos que permitan canalizar la participación de la ciudadanía en la prevención y la lucha contra la corrupción (Cerrillo i Martínez, 2017). A todo ello pueden contribuir significativamente las tecnologías de la información y la comunicación que pueden facilitar la difusión y el análisis de la información y canalizar las irregularidades que se detecten hacia los órganos o entidades encargados de su investigación y eventual sanción.

En esta dirección se ha manifestado, por ejemplo, la OCDE en sus *Principios de integridad en la contratación pública* donde se reclama a las Administraciones públicas que apoderen a las organizaciones de la sociedad, los medios de comunicación y al público en general para que puedan escudriñar la contratación pública (OECD, 2009, 42 y ss.). Esta opinión se ve confirmada en el Barómetro Global de la corrupción 2016 elaborado por Transparencia Internacional que señala que existe una creencia generalizada de que el público puede jugar un

---

<sup>1</sup> Los artículos citados a lo largo de este trabajo corresponden al borrador del anteproyecto de ley de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental en su versión de octubre de 2017. Accesible en: <http://www.transparencia.gva.es/anteproyecto-de-ley-de-la-generalitat-de-inspeccion-general-de-servicios-y-del-sistema-de-alertas-para-la-prevencion-de-malas-practicas-en-la-administracion-de-la-generalitat-y-su-sector-publico-instrumental>.

papel en reducir la corrupción. En particular, el 72% de los encuestados consideran que ciudadanos normales pueden influir en la lucha contra la corrupción.

La colaboración ciudadana en la prevención de la corrupción y, en general, en la identificación de irregularidades en las Administraciones públicas se basa en la transparencia pública. En efecto, para que la ciudadanía pueda contribuir a estas finalidades es necesario que acceda a la información que genera la actuación de las Administraciones públicas.

Sin embargo, la transparencia de los datos públicos no es suficiente en sí misma para lograr las finalidades de identificación de irregularidades y de prevención de la corrupción. Para ello, también es necesario que la información pública se difunda en formatos abiertos y reutilizables tal y como dispone la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Como es conocido, los datos abiertos son aquellos datos que las Administraciones públicas ponen a disposición de la ciudadanía en unos formatos y con unas condiciones que facilitan la reutilización gracias al hecho de que son fácilmente localizables, son procesables automáticamente y no están sometidos a restricciones técnicas o jurídicas que limiten o dificulten la reutilización (Cerrillo i Martínez, 2014b).

El valor de los datos abiertos en la prevención de la corrupción ya ha sido ampliamente reconocido. Así, por ejemplo, los Principios del G20 sobre datos abiertos contra la corrupción adoptados durante la presidencia turca en 2015 reconocen que los datos abiertos pueden contribuir a prevenir, detectar, investigar y reducir la corrupción. En efecto, los datos abiertos pueden ser utilizados para observar si se cumplen los indicadores que permiten identificar la existencia de posibles irregularidades o casos de corrupción (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, 2016). En particular, los datos abiertos deben cumplir los siguientes principios para poder contribuir a la lucha contra la corrupción: abiertos por defecto; oportunos y completos; accesibles y usables; por una gobernanza mejorada y una implicación ciudadana; por el desarrollo inclusivo y la innovación.

La disponibilidad de los datos en formatos abiertos y reutilizables permite su análisis. De este modo la ciudadanía “puede dotarlos de significado para convertirlos en conocimiento válido y con valor para los otros” (Llinares, 2010). En particular, el análisis de los datos abiertos permite a la ciudadanía analizar, monitorizar y supervisar la actividad pública a través de la reutilización de los datos y la difusión de los resultados obtenidos. Todo ello tiene un impacto significativo en la prevención de la corrupción a través de diferentes actividades que puede llevar a cabo la ciudadanía.

En primer lugar, la ciudadanía puede presentar y divulgar los datos públicos en formatos que faciliten su comprensión por cualquier persona a través de distintas aplicaciones, disponibles tanto en formatos abiertos como propietarios, que facilitan la representación gráfica de los datos para una comprensión más sencilla. En la actualidad ya existen diversos proyectos en esta dirección como, por ejemplo, los impulsados en materia de contratación pública por el Observatorio de la Contratación Pública y Transparencia Internacional o la Fundación Civio.

En segundo lugar, la ciudadanía puede seguir y monitorizar la actividad pública a través del análisis de datos. Los datos abiertos pueden tratarse con las técnicas de minería de datos a través de diversas aplicaciones disponibles en la red para encontrar pautas y relaciones entre ellos que no son evidentes a simple vista y, posteriormente, identificar determinadas irregularidades o anticipar situaciones que pueden derivar en casos de corrupción. Las Administraciones públicas generan grandes cantidades de datos que la ciudadanía puede analizar a través de las técnicas de *big data* para extraer conclusiones mediante el uso de redes compartidas de equipamientos informáticos. El análisis de *big data* permite que la ciudadanía pueda conocer el funcionamiento de las Administraciones públicas, así como identificar

tendencias o potenciales anomalías, o la visualización gráfica de los datos para identificar áreas de riesgo.

En tercer lugar, la ciudadanía puede detectar irregularidades, conflictos de intereses y casos de corrupción a partir del análisis que realice de datos abiertos (TACOD, 2015). De este modo, la colaboración ciudadana puede mejorar los resultados que puedan alcanzar las propias Administraciones públicas a través del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración pública gracias al conocimiento social que puede aportar.

Finalmente, la ciudadanía también tiene la oportunidad de informar o denunciar a los órganos y entidades competentes de las irregularidades que haya podido detectar. Al respecto, como se ha señalado en otras ocasiones, las irregularidades y los casos de corrupción son conocidas con frecuencia por las personas cercanas a los implicados o a sus actuaciones pasando desapercibidos para las autoridades competentes para investigarlos y sancionarlos (Ernst & Young, 2012, 2). De hecho, según el Barómetro Global de la corrupción 2016 elaborado por Transparencia Internacional, el 92% de los encuestados manifiestan que, si tuviesen conocimiento de un acto de corrupción, se sentirían personalmente obligados a informar sobre ello incluso aunque tuviesen que gastar un día en el juzgado para aportar testimonio (88%).

El seguimiento de la actividad pública y la detección de irregularidades y de casos de corrupción por la ciudadanía se basa en la existencia de indicadores que permitan identificar el riesgo que en una determinada actuación pública pueda haber una irregularidad o un caso de corrupción. Estos indicadores o alertas (*red flags*) son una señal de alarma, un indicio de la posible existencia de una irregularidad o de un caso de corrupción que exigirá un análisis en detalle para confirmarlo o descartarlo. En esta dirección, el anteproyecto de ley identifica diferentes alertas que exigen una intervención diferente de la Inspección General de Servicios en función del nivel de riesgo de irregularidad o corrupción identificado (falso positivo, alerta sin riesgo, alertas significativas, para seguimiento y para investigación) (art.31).

Las Administraciones públicas pueden definir el sistema de alertas para detectar irregularidades y casos de corrupción tal y como dispone el anteproyecto de ley que prevé que se desarrollará un sistema de indicadores con el objetivo de detectar la presencia de posibles irregularidades o malas prácticas, en cada uno de los ámbitos de gestión. Estos indicadores serán propuestos por los departamentos, organismos y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley en función de sus ámbitos de gestión y la identificación de los factores de riesgo asociados a sus procedimientos (art.27).

Sin embargo, como se verá en la siguiente sección, la ciudadanía también debería participar en el diseño y propuesta de dichos indicadores. En general, las alertas se pueden definir a partir del análisis de la regulación de la actividad pública. El incumplimiento de la normativa puede ser un indicio de una irregularidad o de un caso de corrupción. Sin embargo, para ser útiles las alertas deben ir más allá ya que con frecuencia los casos de corrupción se enmascaran en actos administrativos o en contratos públicos perfectamente legales que formalizan acuerdos informales que esconden conflictos de intereses, sobornos o desviaciones de poder. Precisamente por ello, la colaboración ciudadana en definición de las alertas puede ser un instrumento de gran utilidad.

### **3. DIEZ PROPUESTAS PARA FORTALECER COLABORACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA DE ALERTAS PARA LA PREVENCIÓN DE MALAS PRÁCTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En la actualidad no existe en España una regulación general de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, ya existen algunas experiencias y algunos estudios

que identifican posibles instrumentos de colaboración ciudadana con las Administraciones públicas tal y como se ha ido señalando (Cerrillo i Martínez, 2017).

En las páginas anteriores, hemos tenido oportunidad de observar la oportunidad y el interés de la iniciativa impulsada por la Generalitat Valenciana y la utilidad que puede tener crear un sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración pública que más allá de la identificación de irregularidades que se pueda realizar automáticamente por aplicaciones a través de los algoritmos definidos a este efecto o incluso por las actividades de inspección llevadas a cabo por el personal al servicio de las Administraciones públicas que puedan tener atribuida esta función.

Sin embargo, a pesar de esta oportunidad, interés y utilidad, la propuesta de regulación del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración pública de la Generalitat Valenciana únicamente contempla la colaboración ciudadana en la denuncia y la alerta de posibles irregularidades o malas prácticas en actuaciones realizadas en el ámbito de la Administración pública y la protección de la persona denunciante o alertadora (art.32) que dará origen a la actuación de investigación a desarrollar por parte de la Inspección General de Servicios (art.30).

Para que la colaboración ciudadana pueda ir más allá de la denuncia en la prevención de posibles irregularidades o malas prácticas, es necesario que se den algunas condiciones que a nuestro entender deberían estar recogidas en la propia regulación. Ello no quiere decir que, si no está incorporado en la propia norma, la ciudadanía no pueda colaborar en el sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración pública. De hecho, en las páginas anteriores se han apuntado algunas iniciativas ciudadanas que ya existen en España que, a partir del análisis de los datos públicos, persiguen identificar irregularidades y casos de corrupción y que podrían trasladarse en este caso.

Sin embargo, consideramos que la regulación del sistema de alertas podría fortalecer el papel de la ciudadanía en la prevención de la corrupción.

En esta dirección, a continuación, proponemos diez mejoras del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración pública basadas en el fortalecimiento de la colaboración ciudadana.

En primer lugar, la regulación del sistema de alertas para la prevención de las malas prácticas debería reconocer la colaboración ciudadana como principio general. De este modo, la colaboración se convertiría en un elemento vertebrador del diseño e implementación del sistema.

En segundo lugar, la regulación debería garantizar la apertura de las bases de datos que genera en formatos reutilizables. En particular, el sistema de alertas que impulsa el gobierno valenciano se basa en unas bases de datos que almacenan información, de manera agrupada o estructurada, alimentada por los órganos competentes por razón de la materia y que puede ser almacenada y recuperada por medios informáticos (art.18). La mayoría de estas bases de datos contendrán datos que ya deben ser difundidos por las Administraciones públicas de acuerdo con lo previsto por las leyes de transparencia (por ejemplo, información sobre los contratos o las subvenciones) o por la legislación sectorial (por ejemplo, la nueva regulación de contratos del sector público amplía la información que debe ser difundida en el portal de contratante). Sin embargo, sería recomendable que las propias bases de datos fuesen abiertas siempre y cuando ello no suponga un perjuicio a ningún bien o derecho protegido por la legislación vigente tal y como reconoce la legislación de transparencia al regular los límites del derecho de acceso a la información pública (por ejemplo, los arts. 14 y 15 Ley 19/2013).

En tercer lugar, dicha regulación también debería establecer la posibilidad de que la ciudadanía pudiese hacer un seguimiento del funcionamiento del sistema de alertas, por ejemplo, pudiendo subscribirse al mismo para recibir avisos cuando se publiquen datos relativos a actuaciones que puedan generar algún riesgo o cuando se difundan nuevos informes.

En cuarto lugar, la regulación del sistema de alertas debería contemplar la posibilidad de que la ciudadanía pudiese participar en la definición de las alertas. En efecto, el procedimiento para el diseño del mapa de detección de alertas debería prever la participación ciudadana con el fin de poder enriquecerlo con las aportaciones que se puedan realizar, particularmente, desde la sociedad civil pero también desde los propios interesados (por ejemplo, los licitadores o contratistas de la Administración pública que pueden conocer de primera mano los riesgos de irregularidades que existen con mayor frecuencia en un determinado sector de la actividad pública).

En quinto lugar, la regulación del sistema de alertas debería declarar que dicha aplicación es de fuentes abiertas. De este modo se permitiría su reutilización por la propia ciudadanía y, por otro, se daría una mayor transparencia al sistema al permitir el escrutinio público de las aplicaciones en las que se basa. En esta dirección, se debe recordar que las Administraciones públicas pueden poner a disposición las aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, salvo que la información a la que estén asociadas sea objeto de especial protección por una norma. En particular, dichas aplicaciones pueden ser declaradas como de fuentes abiertas, cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública o se fomente con ello la incorporación de los ciudadanos a la sociedad de la información (art.157 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público). Sin embargo, al definir las características técnicas y funcionales del sistema no dice nada al respecto (art.25).

En sexto lugar, la regulación debería extender el código de buenas prácticas así como los protocolos de actuación a todas aquellas personas que participen o colaboren con el sistema de alertas (art.28.2).

En séptimo lugar, la regulación también debería facilitar la participación ciudadana en la evaluación periódica del sistema. La propuesta actual prevé que para garantizar un funcionamiento adecuado del sistema periódicamente se realizará un análisis y evaluación del mismo con el objeto de corregir errores en las alertas, identificar y prevenir nuevos riesgos (art.29). También se contempla la posibilidad de que el sistema sea evaluado por organismos externos. Sin embargo, podría ser conveniente poder ampliar el alcance de los sujetos que pueden participar en la evaluación. En dicho análisis se podría contemplar la colaboración ciudadana para que además de analizar el funcionamiento del sistema pudiesen proponer mejoras.

En octavo lugar, la regulación debería contemplar explícitamente que los informes de resultados que se emitan concluidas las actuaciones sean difundidos en el portal de transparencia siempre que ello no pueda suponer un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control o los datos personales (arts.14 y 15 Ley 19/2013). De este modo, debería ampliarse la previsión relativa a la obligación de difundir información básica sobre los resultados obtenidos en cada actuación inspectora que incluye el proyecto de ley (art.35).

En noveno lugar, la regulación del sistema de alertas debería disponer la apertura de los informes y de la documentación que genere para que puedan ser fácilmente reutilizados y garantizar así la máxima transparencia de su actividad y de este modo poder rendir cuentas a la sociedad y también permitir el control ciudadano del propio sistema. En la propuesta actual de

regulación se prevé que “la información que genere el sistema lógico e informático de procesamiento de datos tendrá carácter reservado y únicamente podrá ser accesible para el personal adscrito a la Inspección General de Servicios, personal inspector, personal técnico de inspección o personal de apoyo. No obstante, podrá ser facilitada a otros órganos de control, internos o externos, cuando sea materia de su competencia o en virtud de la colaboración que se establezca en cada caso” (art.31.2). Sin embargo, a nuestro entender, a pesar de que es comprensible la confidencialidad de la información particularmente cuando pueda dar lugar a la apertura de procedimientos de investigación o de sanción, debería matizarse el alcance de este precepto para evitar la opacidad del funcionamiento del sistema de alertas.

En décimo lugar, la regulación debería contemplar el fomento por parte de las Administraciones públicas de la colaboración ciudadana a través, por ejemplo, de ayudas y subvenciones.

#### 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cerrillo i Martínez, A. (2014): La colaboración ciudadana en la lucha contra la corrupción a través de medios electrónicos. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 35, 43-71.

Cerrillo i Martínez, A. (2017): *Contractació Oberta*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Ernst & Young (2012): *Anti-bribery and corruption analytics. Integrating anti-fraud analytics into your anti-bribery and corruption compliance approach*. Accesible en

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (2016): *Open data & intégrité publique. Les technologies numériques au service d'une démocratie exemplaire*. Accesible en <http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2016/12/Open-data-integrite-publique.pdf>

Llinares, J. (2010): Las 10 claves para entender la colaboración en el Modelo Open Government. En C. Calderón & S. Lorenzo (Eds.), *Open Government: Gobierno Abierto*. Alcalá la Real: Algón.

OECD (2009): *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*.

TACOD (2015): *Revolution delayed. The impact of open data on the fight against corruption*. Accesible en <https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2015/09/2015-TACOD-REPORT.pdf>

---

(\*) Este trabajo constituye una colaboración escrita preparada a propósito del *Congreso sobre Sistema de Alertas rápidas para prevenir la corrupción* organizado por Transparencia Internacional España y la Generalitat Valenciana el 13 de noviembre de 2017 en Valencia. El trabajo ha recibido financiación a través de la convocatoria pública de la Generalitat Valenciana (DOGV 8064, de 16-6-2017) relativa al Sistema de alertas rápidas en la lucha contra la corrupción.