

**EL ANÁLISIS DE RIESGOS COMO MECANISMO CENTRAL DE UN SISTEMA EFECTIVO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.
En particular, el sistema de alertas para la prevención de la corrupción basado en inteligencia artificial ^(*)**

Oscar Capdeferro Villagrasa
Universitat de Barcelona

RESUMEN

De acuerdo con las más recientes líneas doctrinales e institucionales anticorrupción, se puede afirmar que la mejor forma de reforzar la integridad y prevenir la corrupción en el sector público es disponer de una política global y coherente contra la corrupción. Dentro del entramado de instituciones y procesos que integran esa política, una pieza central, fundamental, es el análisis y gestión de riesgos de corrupción. Este sistema, de una forma todavía incipiente, empieza a plantearse en el plano jurídico interno en virtud de la iniciativa plasmada en el 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 Valenciana y su sector público instrumental. Tras un breve análisis de la iniciativa desde esa perspectiva, se apuntan algunos elementos positivos y se señalan ciertas debilidades.

ABSTRACT

According to the most recent anti-corruption doctrinal and institutional approaches, the best way to strengthen integrity and prevent corruption in the public sector is to have a comprehensive and coherent anti-corruption policy. Within the framework of the institutions and processes that constitute this policy, a central and fundamental part is the analysis and management of corruption risks. This system, which is still in an early stage, is beginning to be considered in the domestic legal sphere by virtue of the initiative set out in the draft bill on General Inspection of Services and the alert system for the prevention of bad practices in the administration of the Generalitat Valenciana and its instrumental public sector. After a brief analysis of the initiative from this perspective, some positive elements are noted and certain weaknesses are identified.

1. EL ANÁLISIS DE RIESGOS COMO HERRAMIENTA PREVENTIVA DE LA CORRUPCIÓN

El objeto del presente trabajo es el de reflexionar sobre el papel del análisis de riesgos en el ordenamiento jurídico para una efectiva lucha contra la corrupción, con especial consideración del sistema de alertas para la prevención de la corrupción propuesto en el 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 Valenciana y su sector público instrumental.

Para ello, procede, en primer lugar, hablar de qué puede ser un sistema efectivo contra la

corrupción, y qué papel debe desempeñar el análisis de riesgos en el mismo. Contestando a esa primera cuestión, se puede afirmar que la mejor forma de reforzar la integridad y prevenir la corrupción en el sector público es disponer de una política global y coherente contra la corrupción. De hecho, así parece que lo ha entendido, entre otras instituciones, el Parlamento Europeo¹. Siguiendo y desarrollando esta misma idea, el tratamiento de conjunto de la corrupción se ha consolidado a nivel internacional como la mejor forma de hacerle frente. Recientes y relevantes trabajos de académicos y de organizaciones internacionales han adoptado el enfoque holístico contra la corrupción. Así, instancias como la OCDE o Transparencia Internacional entienden que el fomento de la ética y la prevención de la corrupción en cualquier forma dependen del funcionamiento y calidad de múltiples factores², procesos e instituciones³, que una política anticorrupción global sin duda tiene que tener en cuenta y tratar coordinadamente.

Dentro de este entramado de instituciones y herramientas contra la corrupción, el análisis de riesgos se erige como una pieza fundamental del sistema preventivo, a partir del cual se puede obtener un mejor conocimiento del fenómeno corruptivo y ofrecer una más eficiente utilización de los recursos en la lucha contra la corrupción⁴, maximizando, así, el impacto de la prevención.

El sistema de análisis y gestión de riesgos se encuentra ampliamente consolidado en otros ámbitos (así, en materia de seguridad en el trabajo o en materia de seguridad nuclear, entre muchos otros ámbitos), si bien su aplicación a la lucha contra la corrupción no está generalizada en el sector público, salvo algunos interesantes ejemplos a nivel comparado, como podría ser el caso del Estado italiano⁵.

Las principales instancias supranacionales que han mostrado su preocupación respecto del fenómeno de la corrupción han establecido una línea muy clara para combatirla: en primer lugar, es necesario que se haga un análisis de riesgo de corrupción o vulnerabilidades a la corrupción; en segundo lugar, las medidas a adoptar para la prevención, detección y sanción de la corrupción deben solventar en lo posible las debilidades o riesgos detectados; y, finalmente, la eficacia de las políticas anticorrupción debe ser evaluada, y debe llevarse a cabo una actualización periódica de los estudios sobre riesgos de corrupción, a efectos de mejorar la política anticorrupción adoptada o expandirla en aquellos ámbitos que habían pasado inadvertidos previamente.

¹ PARLAMENTO EUROPEO: *Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 2013, sobre la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero: Recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que tienen que llevarse a cabo (informe provisional) (2012/2117(INI))*, ap. 4.

² Vid. OCDE: *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, GOV/PGC/GF(2009)1, OECD, 2009, p. 9; y TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA; VILLORIA, M. (Dir.) y BEKE, M. (Coord.): *El marco de integridad institucional en España. Situación actual y recomendaciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pág. 21.

³ Vid. HUBERTS, L., y SIX, F.E.: “Local Integrity Systems. Toward a Framework for Comparative Analysis and Assessment”, *Public Integrity*, Vol. 14, nº 2, 2012 pág. 151-172; TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA; VILLORIA, Manuel (Dir.) y BEKE, Mike, B. (Coord.): *El marco de integridad institucional en España. Situación actual y recomendaciones*, cit., pág. 19-21; y, a nivel local, TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Local Integrity System (LIS) Assessment Toolkit*, TI, 2014.

⁴ Idea ya anticipada en CAPDEFERRO VILLAGRASA, O.: *El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

⁵ Así, de acuerdo, entre muchos otros que hacen referencia a la identificación y gestión de riesgos de corrupción en el sector público, con el art. 5 de la italiana Legge 6 novembre 2012, n. 190 *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, se establece que: «Le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica: a) un piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio».

En ese sentido, el art. 10 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003 exhorta a los Estados parte a que adopten medidas para aumentar la transparencia en sus Administraciones públicas, entre las que incluye, en su letra c), la publicación de información, lo que, señala expresamente el tenor literal de ese artículo, «podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública». En desarrollo y clarificación de esta previsión, la *Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción* explicita, con tanta claridad como expresividad, que «[l]a información y los datos deben servir de base para una evaluación de los riesgos o la vulnerabilidad que establezca las tendencias, las causas, los tipos, la incidencia y la gravedad o los efectos de la corrupción. Esto ayudará a conocer mejor las actividades y sectores expuestos a ella, y a sentar las bases para elaborar una estrategia preventiva apuntalada por políticas y prácticas pertinentes para una mejor prevención y detección de la corrupción»⁶.

También la Unión Europea, en el Anexo referido al Estado español de su *Informe de lucha contra la corrupción COM(2014) 38 final*, de 3 de febrero de 2014, hace hincapié en esa cuestión y específicamente recomienda a España que preste mayor atención a una serie de aspectos, entre los que se incluye el «[d]esarrollar estrategias a la medida para las administraciones regionales y locales, precedidas por evaluaciones del riesgo de corrupción»⁷.

Por su parte, la OCDE también ha insistido, en varias publicaciones, en la necesidad y conveniencia de identificar los riesgos de corrupción⁸ y medir la efectividad de las medidas implementadas⁹.

Esta técnica, el análisis de riesgos, ha sido englobada en ocasiones como técnica de *smart regulation*¹⁰. Con independencia de que se quiera clasificar o no bajo el paraguas de la *smart regulation*, lo que es innegable es que desde los años 90 del siglo XX va acompañada de un cierto elemento de innovación¹¹. A pesar de que en algunos ámbitos se haya consolidado como la técnica habitual en la práctica, esto no es así de forma generalizada (por ejemplo, como he dicho, en España no se ha acostumbrado a utilizar en las comunidades autónomas o en el Estado a efectos de prevenir la corrupción), ni tampoco se trata de una técnica inamovible y cerrada, sino que a su vez permite la continua innovación de la misma, tal y como ejemplifica la incorporación en este análisis de las herramientas basadas en inteligencias artificiales que se mencionan más adelante. Además de ser susceptible de innovar el ámbito o sector donde se aplique, esta técnica regulatoria también está llamada a implicar *a priori* una gestión eficiente de los recursos, en la medida en que permite evitar determinados acontecimientos perjudiciales mediante un análisis previo que sirve para determinar cuáles son los aspectos o elementos que requieren una mayor

⁶ UNODC: *Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, Naciones Unidas, Nueva York, 2010, p. 4.

⁷ COMISIÓN EUROPEA: *Anexo: España, al Informe de lucha contra la corrupción de la UE*, COM(2014) 38 final, de 3 de febrero de 2014, p. 16.

⁸ En este sentido, al formular propuestas para reforzar la integridad en el sector público, ha insistido en la importancia del análisis de riesgo: «the Integrity Framework proposes a pro-active approach to address emerging concerns and grey areas. It considers the analysis of integrity risks and integrity dilemmas as a cornerstone and starting point of an Integrity Framework» (OCDE, *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, GOV/PGC/GF(2009)1, OCDE, 2009, p. 21).

⁹ «While OECD countries have put growing emphasis on improving their legal, institutional and procedural frameworks, only a few countries have actually assessed the implementation of the measures already in place and their impact. Governments increasingly need to verify whether integrity measures are achieving their objectives in order to foster a favourable economic, political and social environment for public trust» (OCDE, *Public Sector Integrity. A Framework for Assessment*, OCDE, 2005, p. 20).

¹⁰ Así se ha hecho, por ejemplo, en GOVERNMENT OF CANADA, *Smart regulation: a regulatory strategy for Canada*, Report on the Government of Canada, External Advisory Committee on Smart Regulation, 2004. Con carácter general, sobre el movimiento de *Smart Regulation*, vid. GUNNINGHAM, N., GRABOSKY, P. y SINCLAIR, D., *Smart regulation: Designing environmental policy*, Clarendon, Oxford, 1998.

¹¹ BLACK, J. y BALDWIN, R.: «Really responsive risk-based regulation», *Law and Policy*, Vol. 32:2, 2010, 181-213, pp. 183-184.

atención. Una vez hecho ese análisis previo, bastaría con asignar los escasos y limitados recursos de control e inspección que se estime pertinentes o adecuados a esas actuaciones, trámites o procesos con mayores riesgos. Se conseguiría, por lo tanto, una gestión más eficiente, al poder asignar tales recursos limitados a las áreas que mayor atención requieran a efectos de evitar los acontecimientos perjudiciales analizados.

En esta tarea, como he avanzado, empiezan a sumarse las herramientas basadas en la inteligencia artificial. A todos los efectos se puede afirmar que hasta el momento el principal uso dado a las inteligencias artificiales con el fin de mejorar la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas gira en torno a la misma idea: el riesgo. En efecto, al menos las aplicaciones actuales más conocidas de la inteligencia artificial en el sector público se basan en el cálculo de riesgos y la formulación de predicciones a partir del conocimiento de hechos pasados, que complementan con el manejo de datos del presente a efectos de considerar todas las variables que pueden hacer que en cada momento aumente o disminuya el riesgo o probabilidad de que suceda un hecho que se quiere evitar. Algunos ejemplos de esta tecnología serían los que se conocen como de prospección o minería de datos.

Las herramientas de prospección de datos o minería de datos (*data mining*) tienen por objeto el análisis de grandes cantidades de información con el fin de extraer patrones o identificar relaciones dentro del conjunto de datos analizados, gracias a lo cual la herramienta puede formular predicciones, tales como la probabilidad de que se hayan cometido irregularidades en el marco de un procedimiento de contratación pública, o que se puedan producir imprevistos en la ejecución de los contratos¹².

De las aplicaciones que hasta la fecha he podido conocer, la inteligencia artificial ya operativa que demuestra un más claro potencial para luchar contra la corrupción es el programa Arachne, desarrollado por la Comisión Europea¹³ y que se ofrece gratuitamente a las autoridades nacionales de los Estados miembros que gestionan fondos europeos y que manifiestan su interés en beneficiarse del programa. Esta inteligencia artificial analiza los riesgos de irregularidades (incluido el conflicto de interés¹⁴) o quiebras de empresas beneficiarias que se pueden dar en el marco de la utilización de fondos europeos a partir de los datos sobre las propias subvenciones o licitaciones que tienen que facilitar las mismas administraciones interesadas. A partir de estos datos, más la investigación automatizada que hace el programa en otras bases de datos (por ejemplo, a efectos de averiguar la reputación de la empresa o sus administradores), facilita un índice de riesgo semanalmente, con indicación de los detalles que justifican, cuanto menos parcialmente, esta valoración, a fin de que los inspectores nacionales correspondientes, en su caso, inicien las tareas inspectoras que consideren.

Seguramente, este tipo de herramientas conducirán a un análisis más eficiente, en la medida en que la velocidad de análisis y procesamiento de datos de las mismas es muy elevada; y también podría ser más eficaz, en la medida en que podría considerar más elementos de riesgo (que incluso podría averiguar el programa mismo y que habrían pasado desapercibidos a las personas, pues en parte en esto consiste el *machine learning*). Cuando menos, se permitiría una aplicación más extendida y homogénea entre las diferentes administraciones del territorio, en la medida en que la automatización del programa no requiere tanto de personal con un nivel tan elevado de especialización en materia de identificación de riesgos de corrupción, sino que esta especialización técnica la asume o aporta el mismo programa que se podría instalar en algún

¹² Sobre la aplicación de la prospección de datos a la contratación pública, vid. CERRILLO i MARTÍNEZ, A.: *Contractació oberta*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2017, pp. 58-65.

¹³ Al respecto, una lectura fácil de encontrar es el libretto de la Comisión, de 2016, titulado *ARACHNE. Be distinctive*, accesible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catid=738&langId=se&pubId=7883&type=2&furtherPubs=no>

¹⁴ Es, justamente, en este punto donde se produce su impacto para prevenir o, en su caso, detectar, casos de corrupción.

equipo de cualquier organización administrativa, o incluso podría operar a distancia, de forma centralizada, con múltiples administraciones aportando datos a una herramienta única ubicada en otro lugar y gestionada por otra administración, tal y como sería actualmente el caso del ya mencionado Arachne. A pesar de esas previsibles ventajas, el regulador tiene un gran reto por delante, en la medida en que esta innovación tecnológica puede, potencialmente, originar algunos efectos adversos en el plano jurídico.

A pesar de su mayor capacidad para procesar datos, se han detectado problemas de discriminación, vinculados al incompleto entrenamiento de la inteligencia artificial; también se ha alertado sobre la falta de transparencia de las decisiones que se puedan adoptar en base a un análisis previo de la inteligencia artificial, es decir, la dificultad de obtener una motivación suficiente del resultado otorgado por esta¹⁵. Ante estos problemas, el legislador debe garantizar que se consiga un marco jurídico en que el uso de este tipo de herramientas mejora la prestación de los servicios públicos sin suponer ninguna merma en las garantías de los administrados; o, en expresión de la doctrina, debe garantizar que se logra una buena sociedad de la inteligencia artificial (“good AI society”¹⁶).

2. EN PARTICULAR, COMENTARIO SOBRE EL SISTEMA DE ALERTAS INCLUIDO EN LA INICIATIVA VALENCIANA PARA PREVENIR LAS MALAS PRÁCTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT Y SU SECTOR PÚBLICO

a) Análisis algunos elementos positivos de la propuesta del anteproyecto desde la perspectiva de un sistema coordinado y efectivo de lucha contra la corrupción

El primer elemento a destacar de esta iniciativa es su acierto como medida para luchar de forma efectiva contra la corrupción. Tal y como he indicado, a nivel internacional las mejores prácticas y recomendaciones recurrentes para construir un sistema efectivo de lucha contra la corrupción inciden en el papel central del análisis de riesgos de corrupción. Tal y como se deriva del articulado del borrador de anteproyecto aquí comentado, este análisis de riesgos parte de una identificación de riesgos mediante las evaluaciones de riesgos (art. 21), los Mapas de Evaluación de Riesgos (art. 22) y los Planes Individuales de Autoevaluación (art. 23), que posteriormente integran el sistema de alertas, de acuerdo con el art. 17.2.c) del Anteproyecto. Adicionalmente, refuerza la efectividad de este sistema el hecho de ser una medida anticorrupción directamente dirigida a atajar una de las causas generales y acaso más determinantes de la corrupción, que es el deficiente control de la actuación administrativa. En efecto, el sistema de alertas permitirá un control administrativo automatizado que de forma sistemática y muy temprana advertirá de la posible irregularidad, presente o futura, en un procedimiento administrativo, a efectos de que se adopten las medidas adicionales que corresponda.

Este análisis de riesgos, justamente por ser la pieza central del sistema anticorrupción, debe coordinarse con las demás medidas anticorrupción, yendo más allá de ser una mera recolección informativa de riesgos de corrupción asociada a un detector automatizado de indicadores de riesgo. Nuevamente en esto se creo que es acertado el anteproyecto, de tal modo que un segundo elemento a destacar del mismo es el hecho de que se vehiculen una serie de consecuencias derivadas de la alerta resultante de la aplicación del sistema de alertas. La primera de ellas será la investigación, por parte de la reforzada Inspección General de Servicios, del

¹⁵ Al respecto, dos lecturas interesantes son: COGLIANESE, C., y LEHR, D.: “Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era”, *The Georgetown Law Journal*, Vol. 105, 2017, pp. 1147-1223, y WACHTER, S., MITTELSTADT, B., y FLORIDI, L.: “Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation”, *International Data Privacy Law*, 2017, en prensa. Este último trabajo se encuentra accesible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2903469

¹⁶ CATH, C.; WACHTER, S.; MITTELSTADT, B.; TADDEO, M; y FLORIDI, L.: “Artificial Intelligence and the 'Good Society': the US, EU, and UK approach”, consultable en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2906249

expediente o caso de que se trate, pues así se deriva del art. 30, según el cual “La actuación de investigación a desarrollar por parte de la Inspección General de Servicios podrá tener su origen: a) En los datos obtenidos a través del Sistema de Alertas [...]”. La segunda de las consecuencias, y que dependerá de la previa actuación investigadora, será la eventual sanción que se pueda aplicar, como parece derivarse, en algunos casos implícitamente, de una serie de artículos:

Artículo 13. Inhibición a favor de la Intervención General de la Generalitat.

Artículo 14. Inhibición a favor de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana y de la Oficina de Control de Conflictos de Intereses.

Artículo 15. Inhibición a favor del Tribunal de Cuentas y comunicación a la Sindicatura de Comptes.

Artículo 16. Inhibición en favor de la fiscalía

Artículo 34. Efectos de los informes definitivos de resultados.

Por tanto, podemos decir que el sistema coordinado de medidas anticorrupción que estructura el anteproyecto es: primero, un análisis de riesgos, integrado en un sistema de alertas para controlar y prevenir la corrupción en el sector público; en segundo lugar, un sistema de investigación de la Inspección que puede ponerse en funcionamiento tras la alerta; y luego, una eventual sanción por parte del órgano competente, en caso de que no se haya podido evitar la práctica corrupta.

El último elemento que quiero destacar aquí es el de la periodicidad de la revisión de los riesgos. Efectivamente, los riesgos de corrupción van mutando con el tiempo, y por ello es imprescindible que las herramientas encargadas de analizar e identificar riesgos estén sometidas a actualizaciones periódicas. Por ello, entiendo acertado y necesario para garantizar la efectividad del sistema de alertas, que se haya previsto en el art. 29 del anteproyecto que “Para garantizar un funcionamiento adecuado del sistema se realizará un análisis y evaluación del mismo con el objeto de corregir errores en las alertas, identificar y prevenir nuevos riesgos”.

b) Algunas posibles debilidades del anteproyecto desde la óptica del sistema preventivo efectivo

Desde la perspectiva que vertebra el análisis previo, general, que antecede al comentario particular del anteproyecto, se pueden extraer algunas carencias que, a mi juicio, presenta el sistema ideado en el anteproyecto comentado.

En primer lugar, a mi parecer no queda suficientemente claro cuándo opera el sistema de alertas dentro de los procedimientos administrativos que en principio analizará con el fin de detectar indicadores de riesgo. Es decir, no se señala en qué momento de la tramitación será necesario facilitar los datos al sistema para que este analice los riesgos del mismo. Cabe pensar, sin embargo, que este tipo de previsiones se acuerden en uso de la facultad de desarrollo normativo conferida al Consell en la Disposición Final Primera.

Ante este problema, tal vez una posible solución pasaría por incluir entre las disposiciones que sigan al articulado una modificación de múltiples normas valencianas sectoriales en aquellos ámbitos donde se presenten mayores riesgos, de tal modo que sea clara y explícita la obligación de someter determinados procedimientos, en determinado momento, al análisis mediante el sistema de alertas; o bien incorporando alguna cláusula general en el articulado que indique que todos los procedimientos realizados en las áreas de riesgo identificadas en el Mapa de Riesgos (art. 22), por ejemplo, se deben someter al análisis mediante el sistema de alertas, en todo caso, antes de la elaboración de la propuesta de resolución.

En desarrollo de esta primera idea, creo que sería importante que la legislación sectorial referida a los ámbitos de mayores riesgos de corrupción que se adopte en el futuro en la Comunitat Valenciana tenga en cuenta la existencia de este sistema de alertas, y lo integre como un elemento más de control en el funcionamiento ordinario en ese sector de actividad, previéndolo expresamente.

En último lugar quiero hacer notar que aunque la propuesta se ciñe al control de la administración autonómica en su ámbito de aplicación, seguramente para evitar problemas competenciales al establecerse un sistema de control administrativo adicional, creo que podría pensarse en extender el ámbito de aplicación del sistema de alertas a los entes locales. En ese nivel territorial es, justamente, donde mayor concentración de corrupción hay. Tal vez en garantía de la autonomía local podría plantearse que el uso del sistema de alertas en el ámbito local correspondiera al secretario o secretaria de la administración local. Ello implicaría desvincular el sistema de la Inspección General de Servicios para estos casos, lo cual podría ser compatible con que la Inspección siguiera gestionando el sistema y pudiera conocer el resultado de la utilización del sistema.

(*) La presentación del contenido de este artículo 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.