

HACIA UN ESPACIO EUROPEO DE DATOS SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Rafael Fernández Acevedo (Universidade de Vigo)

El pasado 16 de marzo de 2023 el DOUE publicó la Comunicación de la Comisión Europea¹ titulada *“Contratación pública: Un espacio de datos para mejorar el gasto público, impulsar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso de las pymes a las licitaciones”*². Toda vez que el valor e importancia de los datos estriba en su uso y reutilización, la Comisión destaca la importancia del acceso a los mismos y la capacidad para analizarlos como mecanismo esencial para extraer todo el potencial que la contratación pública posee; y, en particular, para hacer efectiva su obligada utilización estratégica en apoyo de políticas públicas de carácter ambiental, social, laboral, de innovación o de apertura a las pymes.

Sin embargo, constata que la disponibilidad en un único lugar de los datos apenas alcanza al 20% de las licitaciones publicadas, hallándose el resto dispersos en diferentes formatos a nivel nacional o regional lo que dificulta o impide su reutilización *“con fines de formulación de políticas, transparencia y mejora del gasto. Dicho de otro modo, existe gran cantidad de datos sobre la contratación pública, pero de momento su utilidad para los contribuyentes, los responsables políticos y los compradores públicos es escasa”*.

Para solucionar este estado de cosas propone partir del denominado Espacio de Datos sobre Contratación Pública (EDCP), surgido de la Estrategia Europea de Datos³, como espacio llamado a revolucionar el acceso a los datos en este sector y su utilización. Este espacio de datos se propone: 1) crear una plataforma de ámbito europeo que permita el acceso a los datos hasta ahora dispersos; 2) mejorar la calidad, disponibilidad y exhaustividad de los datos mediante los nuevos formularios electrónicos creados por el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1780 de la Comisión, de modo que la información se proporcione de manera más estructurada; y 3) combinarse con un conjunto de herramientas de análisis que incluirá tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial (IA), por ejemplo en forma de aprendizaje automático y procesamiento del lenguaje natural (PLN).

La Comisión identifica con cierto detalle un buen número de ventajas que espera se obtengan como resultado de aprovechar plenamente el enorme potencial que ofrecen

¹ (2023/C 98 I/01). Puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=urisrv%3AOJ.CI.2023.098.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2023%3A098I%3ATOC>

² Puede verse el apretado resumen que de la misma ha realizado BLANCO LÓPEZ, F., en <https://www.administracionpublica.com/los-datos-de-la-contratacion-publica-europea/>

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada *“Una Estrategia Europea de Datos”*, Bruselas, 19.2.2020 COM(2020) 66 final. En la misma, tras observar que *“los datos relativos a la contratación pública son esenciales para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas respecto del gasto público, luchar contra la corrupción y mejorar la calidad del gasto”*, la Comisión afirma que los mismos *“se difunden a través de varios sistemas en los Estados miembros, están disponibles en diferentes formatos y no son fáciles de utilizar con fines de elaboración de políticas en tiempo real. En muchos casos, es necesario mejorar la calidad de los datos”*.

los datos sobre contratación pública mediante el EDCP. Entre ellas, cabe resumir las siguientes:

1. Obtener una mejor relación calidad-precio a través de una planificación de las licitaciones basada en los datos, mejorar la orientación y disponer de más herramientas para orientar los fondos públicos hacia prioridades estratégicas como la economía ecológica y social.
2. Luchar contra la colusión, la corrupción y el fraude y evitar el despilfarro de fondos públicos.
3. Mejorar el acceso a las licitaciones públicas, en particular de las pymes, para fomentar la competencia.
4. Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del gasto público.
5. Reducir la burocracia en el cumplimiento de las obligaciones de comunicación de la información.
6. Predecir tendencias futuras (por ejemplo, cuándo un determinado porcentaje de vehículos adquiridos por la Administración estarán libres de emisiones) y mejorar la gestión de las crisis mediante el seguimiento de los flujos comerciales generados por los compradores públicos casi en tiempo real.

La implantación del EDCP se hará progresivamente. A tal efecto la Comunicación contiene una suerte de cronograma estructurado en tres fases que se desarrollarán bajo el liderazgo de la Comisión.

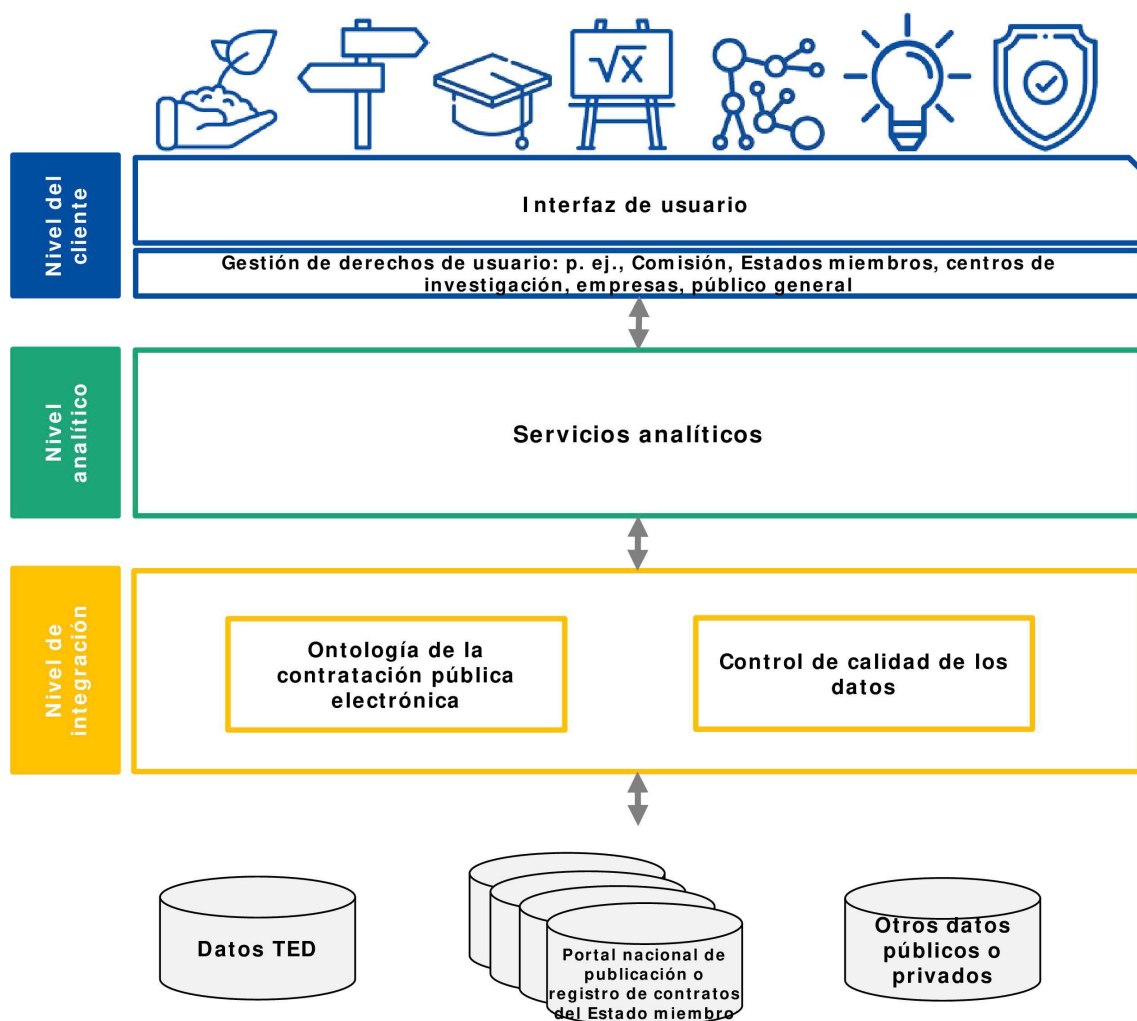
En la primera, fijada hasta mediados de este mismo año, se quiere disponer de las herramientas básicas de arquitectura y análisis y publicar en el EDCP los datos de contratación pública a escala de la Unión.

En la segunda, a desarrollar desde el tercer trimestre de 2023 hasta finales de 2024, se busca, a) lograr la conexión de todos los portales nacionales de contratación pública; b) desarrollar el conjunto de herramientas de análisis de datos e integrar *“mecanismos como la IA y otros, para ayudar a identificar patrones y hacer el seguimiento de políticas como el Pacto Verde y la contratación pública innovadora o social”*; y c) poner en marcha un cuadro de indicadores de calidad que proporcione información sobre la calidad y exhaustividad o completitud de los datos y ayude a implantar o mejorar los sistemas de gestión de la calidad de los mismos.

En la tercera fase, que tendrá lugar a partir de 2025, se tratará de vincular el EDCP con las demás fuentes de datos disponibles a nivel europeo y estatal con el objetivo final de *“cubrir todo el ciclo de la contratación, desde la fase previa a la adjudicación hasta la fase posterior a esta”*.

Obviamente, el desarrollo de un espacio verdaderamente integrado para los datos sobre contratación pública requerirá un notable esfuerzo de colaboración por parte de todos los actores implicados en la contratación pública, cualquiera que sea su ámbito, local, regional, estatal o de la Unión.

El EDCP se estructura en cuatro niveles que la Comunicación representa bajo el siguiente flujograma:



El primer nivel está formado por las fuentes de las que se extraen los datos: particularmente, el *Tenders European Daily* -TED-; pero también los portales o plataformas de contratación pública de los Estados miembros y otras bases de datos públicas y privadas (ej., registros públicos que contienen datos de empresas, como podría ser nuestro Registro Mercantil). La Comisión reconoce que las obligaciones de publicación en el TED no cubren todo el ciclo de la contratación pública, toda vez que no van más allá de la adjudicación. Pero de inmediato advierte que a partir del 25 de octubre de 2023 será obligatorio el uso de los formularios electrónicos que sustituirán a

los formularios actuales⁴. Ello es importante por dos cuestiones principales. Por un lado, porque los formularios electrónicos permitirán recoger los datos sobre contratación de una manera más estructurada y, por ende, con mayor calidad y exhaustividad; en este sentido, destaca que estos formularios *“contienen campos específicos para proporcionar información estructurada sobre la contratación ecológica, social e innovadora (incluido el cumplimiento de la Directiva sobre vehículos limpios), algo que no resulta posible con los anuncios actuales”*. Y, por otro lado, la Comisión subraya que los formularios electrónicos permitirán plasmar, a lo largo del tiempo, todo el ciclo de la contratación pública, pues serán objeto de ampliación con el fin de *“incluir por primera vez formularios voluntarios para los anuncios de finalización de contratos (es decir, información posterior a la adjudicación, como el precio final pagado, los subcontratistas utilizados, el tiempo de ejecución real necesario y las reclamaciones recibidas)”*⁵.

El segundo, denominado nivel de integración, creará un conjunto armonizado de datos sobre contratación pública procedentes de las fuentes mencionadas en el primer nivel. Los datos se recopilarán a través de interfaces y canales de distribución de datos legibles electrónicamente para, posteriormente, cotejarlos con un conjunto de normas de calidad de los datos⁶. Dado que los datos a nivel estatal se presentan en diferentes formatos, se hace preciso transformarlos a un único lenguaje común denominado ontología de la contratación pública electrónica que se prevé abarque la totalidad del ciclo contractual, *“es decir, desde la notificación, pasando por la licitación, hasta la adjudicación, los pedidos, la facturación y el pago”*.

En el nivel analítico la Comisión creará un conjunto de herramientas analíticas que incluirá tecnologías emergentes (IA, aprendizaje automático y PLN). El EDCP se basará en los principios FAIR (facilidad de localización, accesibilidad, interoperabilidad y reutilización de los datos) y estará en consonancia con la normativa vigente en materia de protección de datos.

El cuarto nivel o nivel del cliente/interfaz de usuario permitirá a los usuarios finales acceder gratuitamente a los datos del nivel de integración o a la información obtenida en el nivel analítico, sin perjuicio de los diferentes derechos de acceso con que contarán las distintas categorías de usuarios (Estados miembros, compradores públicos, empresas, ciudadanía, etc.).

⁴ Véase, Reglamento de Ejecución (UE) 2022/2303 de la Comisión de 24 de noviembre de 2022 que modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1780, por el que se establecen formularios normalizados para la publicación de anuncios en el ámbito de la contratación pública (DOUE núm. 305, de 25 de noviembre de 2022).

⁵ Sobre la importancia de incluir este tipo de información he tenido oportunidad de insistir en varias ocasiones. Así, FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2019): “Las obligaciones de transparencia no finalizan con la formalización del contrato público”, en J.M^a. Gimeno Feliú (Dir.), *Observatorio de los Contratos Públicos 2018*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), pp. 181-210; o (2020): “Obligaciones de transparencia durante la fase de ejecución contractual en el nuevo Derecho español de la contratación pública”, en *Revista de Direito Público da Economia. RDPE* núm. 69, enero-marzo, pp. 157-183.

⁶ Es lo que, en expresión feliz, BLANCO LÓPEZ denomina “datos limpios”.

Finalmente, la Comunicación insiste en dos aspectos que me parecen clave: la mejora de la calidad de los datos y la ya referida necesidad de extender su recopilación a todo lo ciclo de la contratación pública.

Por lo que al primer aspecto se refiere, la Comisión es consciente de que el EDCP, si bien verificará si los datos entrantes cumplen una serie de normas de calidad, no puede corregir los datos por sí solo. Incumbe, pues, a los Estados miembros mejorar la calidad de los datos para lo que deberán establecer controles de calidad en origen. En esta misma línea, el ya citado uso obligatorio de formularios electrónicos ayudará a elevar la calidad de los datos gracias a una introducción más estructurada y a la mejora del conjunto de normas empresariales. Además, los formularios electrónicos facilitarán notablemente las actualizaciones y correcciones por lo que los Estados miembros deberían también utilizarlos en contratos no SARA. La Comisión insiste en la imprescindible automatización de los flujos de datos para lo que debe garantizarse la legibilidad electrónica de las fuentes de datos sobre contratación pública, así como el uso de identificadores únicos y persistentes a lo que coadyuvará la ya mencionada ontología de la contratación pública electrónica.

En definitiva, la ingente cantidad de datos que genera la contratación pública, convenientemente utilizada, favorecerá, no solo una mayor integridad y eficiencia del gasto público en sentido puramente económico, sino también una mayor eficiencia en sentido amplio, una eficiencia también ambiental, social y laboral, que impulse una economía más innovadora y sostenible. Como afirma la Comisión, *“los datos integrados, combinados con el uso de tecnologías analíticas más avanzadas y emergentes, no solo transformarán la contratación pública, sino que también proporcionarán información nueva y valiosa”*; información del máximo interés, tanto para los compradores públicos como para los responsables políticos, las empresas, los investigadores y, en general, para la ciudadanía en favor de una verdadera transparencia como rendición de cuentas.

El desafío es sin duda enorme, pues asegurar la ontología de los datos, su calidad, disponibilidad y exhaustividad o completitud, en particular, para que abarquen toda la vida contractual, no será tarea fácil; pero en la sociedad de nuestros días constituye una exigencia ineludible que la Comisión se ha propuesto felizmente liderar mediante la implantación del Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública (EDCP) comentado.