

Diez propuestas para una mejor transparencia en la contratación pública

JAIME GÓMEZ-OBREGÓN

En los últimos tres años he trabajado informáticamente 1,9 millones de expedientes de la plataforma española de contratación pública y los portales de transparencia. Lo he abordado con las herramientas de un ingeniero especializado en *big data* y la mirada curiosa de un ciudadano interesado en escrutar los asuntos públicos. Regreso de esta aventura con este decálogo de ideas para mejorar la transparencia en las compras públicas.

La opacidad en los asuntos públicos alienta la corrupción. Y cuando esta corrupción aflora y llega a los tribunales, a los medios y al debate público, provoca en la ciudadanía desafección hacia las instituciones y quienes las gestionan. A su vez, la historia reciente nos demuestra que este sentimiento colectivo es explotado por populistas y extremistas que tensionan el sistema y ponen en riesgo la convivencia. La transparencia, por lo tanto, **protege las instituciones democráticas** del riesgo de la corrupción interna y de quienes pretenden desestabilizarlas desde fuera.

El Siglo de Oro español trajo el alumbramiento de la novela picaresca, un género literario construido en torno a **la épica del antihéroe**: personajes marginales ajenos a todo código de honor que explotan el sistema social establecido, *hackeándolo* sin ética para su propio beneficio. La más alta cumbre de esta singular cordillera, LA VIDA DE LAZARILLO DE TORMES, es un monumento a la corrupción erigido en el 1554. De entonces parece datar esa suerte de admiración que aún hoy se sostiene en algunos círculos sociales hacia quien trampea las normas con astucia para medrar él mermando lo de todos.

Parece lógico pensar que si el problema de la corrupción no lo ha resuelto desde entonces ninguna ley, ningún gobierno, ningún juez, entonces ya ninguno de estos tres poderes del Estado lo resolverá. Pero la modernidad nos empodera con nuevos y potentes instrumentos: **la ciencia de datos y las bases de datos**. Armado con ellos, y con la mirada curiosa e irreverente de un ciudadano decidido a ejercer su función fiscalizadora de los asuntos públicos, he escudriñado informáticamente casi dos millones de contratos de la Plataforma de Contratación del Sector Público de España y los portales autonómicos de transparencia. Y de los varios años invertidos en este personal proyecto he condensado las diez propuestas que siguen para mejorar la transparencia en la contratación pública y, así, proteger mejor las instituciones de quienes pretenden abusarlas o desacreditarlas.

Publicar todos los ofertantes que concurren a una licitación, no solo el nombre del adjudicatario, como suele hacerse ahora. Esto nos brindaría a los tecnólogos y analistas de datos la capacidad de detectar informáticamente indicios de prácticas colusorias.

Así es como he podido aflorar y dar visibilidad pública al hecho de que en algunas adjudicaciones de contratos del Gobierno de Cantabria concurrían licitadores conchabados o varias sociedades controladas por un mismo empresario. O la adjudicación de un contrato de obra civil al que licitaban dos empresas promotoras diferentes que, ¡oh!, sin embargo comparten un mismo domicilio social y número de teléfono.

Publicar un censo abierto de uniones temporales de empresas. ¿Cómo conectar sistemáticamente una Unión Temporal de Empresas (UTE) con cada una de las sociedades que la conforman? En las compras públicas no es infrecuente la adjudicación de obras y servicios a sociedades constituidas en UTE. Pero en España no parece haber un censo en línea públicamente accesible para, dado el nombre de una UTE, conocer qué sociedades implica y con qué porcentaje de participación cada una.

Esta carencia dificulta el seguimiento informático de la actividad de los contratistas del sector público, al obstaculizar la incorporación al análisis de las adjudicaciones recibidas en unión temporal con otras empresas.

Abrir el censo de obligados tributarios de la Agencia Tributaria. Escudriñando los expedientes públicos con herramientas automáticas he comprobado que el nombre de la compañía multinacional española INDRA SISTEMAS, SA aparece escrito en los perfiles del contratante de hasta 64 formas diferentes. Todo tipo de erratas y errores jalonan los datos oficiales de la Plataforma de Contratación del Sector Público, de la cual resulta entonces imposible obtener el nombre canónico del contratista.

Una solución que he encontrado para homogeneizar estos datos de mediocre calidad es cruzar la Plataforma con el censo de obligados tributarios de la Agencia Tributaria española. Pero el modelo electrónico habilitado para ello, si bien es públicamente accesible, requiere de la identificación previa del investigador mediante su certificado digital. Esto posibilita la restricción discrecional de esta valiosa fuente de información en cualquier momento —algo que el Ministerio de Hacienda ya hace con su Registro Oficial de Licitadores—, al tiempo que supone una traba al libre acceso a unos datos censales que son útiles también para otros fines de verificación y normalización de nombres.

Pese al obstáculo, he utilizado satisfactoriamente esta técnica para apuntar errores en la publicidad de las adjudicaciones de contratos informadas en los portales de transparencia.

Dejar de borrar contratos de los portales de contratación. La Ley de Contratos del Sector Público española estipula en su artículo 63 que la actividad contractual en los perfiles del contratante «se publicará en formatos abiertos y reutilizables, y permanecerá accesible al público durante un período de tiempo no inferior a cinco años». En la práctica, algunos órganos de contratación están eliminando expedientes de sus perfiles del contratante tan pronto como se cumple el plazo mínimo de cinco años que fija la ley.

Frecuentemente, sin embargo, las tramas de corrupción tienen un ciclo de vida superior a cinco años, lo que provoca que para cuando los investigadores —sean policiales o periodísticos— acuden a recabar información, los detalles de las adjudicaciones ya no están disponibles salvo lenta y burocrática solicitud previa.

Si cualquier portátil corriente del mercado tiene hoy capacidad suficiente para almacenar los expedientes de contratación pública de todo el siglo en toda Europa, ¿qué razón técnica existe pues para borrar tan perentoriamente los contratos de los mucho más capaces servidores de los organismos públicos? Pienso que ninguna de peso.

Publicar las facturas electrónicas. Es práctica común hoy en día que los contratistas remitan a los órganos de contratación sus facturas en formato electrónico. Siendo XML un lenguaje de marcado estructurado, resultaría informáticamente trivial sustraer de ellas todos los datos sensibles y dar transparencia a todo lo demás.

La publicación de las facturas electrónicas en los portales de transparencia y la plataforma estatal de contratación nos facultaría a los investigadores, tecnólogos y órganos de control externo para estudiar las desviaciones presupuestarias y de plazo, entre otras fiscalizaciones interesantes, arrojando más luz a los procesos de compra pública y a sus posibilidades de optimización.

Liberar el Registro Oficial de Licitadores del Sector Público. El ROLECE proporciona una valiosa información para complementar otras fuentes de datos de la contratación pública. Además del listado de licitadores inscritos, informa de las empresas que se encuentran en prohibición de contratar con la administración pública, generalmente por haber incurrido en dolo o negligencia en un contrato previo, o por haber sido condenados en casos de fraude o corrupción.

Encontré una forma de descargar masivamente los certificados de inscripción de este Registro para cruzarlos con los expedientes de la Plataforma, pero el Ministerio ha implementado una cuota que limita cuántos se pueden descargar. También encontré una forma de descargar masivamente la relación de contratistas de la Junta de Contratación Centralizada, un buscador satélite del ROLECE, pero cuando publiqué la técnica junto con todos los datos que descargué —son públicos— el Ministerio de Hacienda inhabilitó inmediatamente el buscador.

Sin embargo, el artículo 344 de la Ley de Contratos del Sector Público establece, en materia de publicidad del Registro, que «será público y se podrá acceder de forma abierta, previa identificación de la persona que accede».

Reinventar la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLCSP). La Plataforma oficial actual adolece de tantos defectos y limitaciones que merecería un artículo independiente en esta revista. Pondré un solo —aunque representativo— ejemplo: su buscador de órganos de contratación es sensible a los acentos, de modo que la búsqueda VALENCIA arroja 176 resultados, VALÈNCIA da 22 y VALÉNCIA arroja tres ...y ninguna búsqueda devuelve todos.

La PLCSP debería debería evolucionar hacia una plataforma de desarrollo de servicios, proporcionando una API abierta y gratuita para la explotación de los datos y la construcción de aplicaciones especializadas por parte de investigadores, académicos, órganos de fiscalización, periodistas y cualquier ciudadano interesado.

Para mayor transparencia y contacto con la ciudadanía esta Plataforma habría de desarrollarse como un proyecto de código abierto en GitHub —que es donde estamos los desarrolladores— cultivando una comunidad especializada de técnicos y usuarios.

Emplear identificadores universales unívocos de los licitadores. Sorprendentemente, en la Plataforma de Contratación y los portales de transparencia que he trabajado el Número de Identificación Fiscal (NIF) no es un identificador unívoco: existen contratistas sin NIF — como las UTE, muchas veces —, NIF que pertenecen simultánea y erróneamente a varios contratistas y NIF que son, simplemente, erróneos.

He cruzado las adjudicaciones de contratos del Gobierno de Cantabria con las listas electorales locales y aflorado así 1,5 millones de euros adjudicados desde la política a candidatos políticos y militantes de partidos. Pero este ejercicio de transparencia es difícil de generalizar sin identificadores universales unívocos de los contratistas que prevengan colisiones en el cruce de datos.

Implementar validaciones automáticas de los datos de contratación en origen. Escrutando los datos publicados he encontrado contratos cuya fecha de formalización es anterior a la de adjudicación, direcciones de Hotmail como identificadores fiscales de contratistas, compras millonarias tramitadas bajo el procedimiento de contrato menor, adquisiciones de *software* datadas a comienzos del siglo XX, contratos cuyo objeto es una generalidad indefinida...

Todos ellos son formalmente erróneos, y podrían haberse detectado en origen —donde son más fácil de corregir— mediante comprobaciones informáticas simples. Pero en los puntos de entrada de datos no se están llevando a cabo estas validaciones, lo que degrada sensiblemente la calidad de los datos públicos y la confiabilidad de las conclusiones que su análisis arroja.

Liberar los datos del Registro Mercantil. El Reino Unido ha liberado la información mercantil de las compañías británicas. Es una iniciativa cuyo retorno para la sociedad estima entre 1200 y 3600 millones de euros anuales. Está información también es de libre acceso, por ejemplo, en Alemania o la República Checa.

Según el Ministerio de Justicia, el Registro Mercantil español tiene por finalidad «dar publicidad a los hechos y actos relativos a los empresarios y las sociedades mercantiles para que puedan ser conocidos». Y, ¿qué mejor manera de «dar publicidad» a estos públicos datos que, simplemente, publicarlos en abierto? Pero esto no se hace, y unos datos cruciales para la transparencia en el tráfico mercantil y la prevención de la corrupción languidecen en un recinto amurallado con el corporativismo de los registradores y la perenne inacción del Ministerio de Justicia.

Pienso que abordar estas diez propuestas acercaría sensiblemente la contratación pública a la ciudadanía, proporcionando una mayor transparencia y disuadiendo malas prácticas que provocan desafección de la ciudadanía hacia las instituciones y tensionan el sistema democrático. Ello impulsaría, además, la labor de tecnólogos e investigadores independientes, de las oficinas de supervisión de la contratación y de los órganos de control externo.