

NUEVAS FORMAS DE ADJUDICACIÓN Y FINANCIACIÓN DE TRABAJOS PÚBLICOS COMO RETO PARA LAS CÁMARAS REGIONALES DE CUENTAS EN POLONIA

Las corporaciones locales de Polonia financian la prestación de los servicios públicos que les han sido encomendados principalmente con sus propios ingresos y con subsidios y subvenciones procedentes del presupuesto estatal. Debido a que estos medios suelen ser insuficientes, cada vez más a menudo y en mayor medida las corporaciones locales aplican, tal y como permite la ley, formas de adjudicación de estas labores a entidades ajenas al sector público, incluidas personas jurídicas. Para ello, emplean el potencial financiero de dichas entidades y obtienen fondos de nuevas fuentes, por ejemplo mediante la emisión de títulos, o de fuentes extranjeras.

Uno de estos métodos es la ejecución de inversiones con el uso, tal y como establece la ley de contratación pública, de la “licencia para trabajos de construcción”, el procedimiento mediante el que el contratista emplea sus propios medios para materializar el encargo y, en cuanto al pago, disfruta del derecho de utilizar la estructura ejecutada (y al mismo tiempo beneficiarse de ella) durante un período especificado en el contrato. De un modo similar, el uso del potencial del sector privado para prestar servicios públicos es posible gracias a la llamada “colaboración público-privada”, que implica una cooperación entre una entidad pública y una privada de conformidad con un contrato comercial.

La prestación de los servicios públicos de los que las autoridades locales son responsables, además de las formas de ejecución mencionadas, también puede adjudicarse a instituciones especializadas y a organizaciones no gubernamentales que no forman parte del sector público, de conformidad con la ley de 23 de abril de 2003 sobre actividades de utilidad pública y entidades benévolas.

A continuación, presentaré con un ejemplo la labor y las responsabilidades de las cámaras regionales de cuentas a la hora de hacer frente a las nuevas formas de adjudicación y financiación de los servicios públicos por parte de las corporaciones locales.

La legislación ha hecho posible que las autoridades locales puedan adjudicar la prestación de servicios a entidades ajenas al sector público. Se observa un volumen considerable de subvenciones procedente de los presupuestos locales en los ingresos de las organizaciones no gubernamentales. Los medios financieros otorgados por las autoridades locales son la segunda mayor fuente básica de financiación de organizaciones no gubernamentales y representan el 16,5% de la totalidad de los ingresos de dichas entidades.

En Polonia, existen más de 50.000 organizaciones no gubernamentales inscritas en el registro, de las cuales aproximadamente el 60% tienen como actividad principal en sus estatutos el deporte, el turismo, las actividades de recreo o el ocio. Otros campos de actividad son la educación, el bienestar y los servicios sociales, la cultura y el arte, y la protección de la salud y el medio ambiente. Las áreas que con mayor frecuencia apoyan las autoridades locales son la educación física y el deporte, la cultura y el arte, la protección del patrimonio cultural, y el

ocio infantil y juvenil; además de los servicios públicos que las corporaciones locales deben prestar de forma obligatoria. Cabe destacar que la cooperación de las autoridades locales con las organizaciones no gubernamentales a través de la adjudicación de la prestación de servicios públicos es bastante reciente, de manera que la cantidad de fondos públicos disponibles es desdeñable y estos solo representan un pequeño porcentaje de los presupuestos locales. La concesión de subvenciones a entidades ajenas al sector público es un área de actividad potencialmente amenazada por graves irregularidades, como la aparición de mecanismos que generan corrupción.

Además, las autoridades locales polacas no siempre cuentan con un presupuesto adecuado a sus necesidades. La presión social a la que están sometidos para prestar todos los servicios les obliga a buscar nuevas fuentes de financiación en forma de créditos, préstamos y emisión de bonos. En Polonia se registra un aumento constante en la cantidad de fondos que obtienen las corporaciones locales a través de la emisión de obligaciones. Sin embargo, debido a las limitaciones legales impuestas para el endeudamiento (no debe exceder el 60% de los ingresos presupuestarios) y el nivel de servicio de la deuda (el 15% de los ingresos), las autoridades locales han creado empresas u otras entidades dependientes para adjudicarles la ejecución de sus propias tareas (por ejemplo, en el área de la gestión del agua y las aguas residuales, la gestión de los edificios y de los transportes públicos municipales, carreteras y centros de ocio municipales).

La adjudicación de tareas a empresas por parte de las corporaciones locales es más habitual en las grandes ciudades. Las empresas, en su calidad de entidades legales independientes, pueden solicitar créditos y préstamos, y emitir bonos a su nombre y por su cuenta. Además, últimamente, los fondos para financiar actividades públicas han procedido en gran medida del presupuesto de la UE. En 2006 las autoridades locales polacas financiaron el 20% de sus inversiones con dichos fondos.

Las cámaras regionales de cuentas de Polonia son al mismo tiempo organismos de auditoría y de supervisión. Por ello, en su función de autoridad supervisora, las cámaras investigan, por ejemplo, la conformidad con la legislación de las resoluciones sobre los presupuestos y modificaciones presupuestarias, solicitud de créditos, préstamos y emisión de bonos, así como sobre las modalidades de concesión de subvenciones a entidades del sector privado por parte de las autoridades locales. En caso de vulneración de la ley, la cámara puede declarar nulas parcial o totalmente las resoluciones o regulaciones investigadas.

Asimismo, en el caso de la solicitud de créditos y préstamos, y de la emisión de obligaciones, los equipos fiscalizadores emiten opiniones acerca de la posibilidad de reembolso de las formas de deuda mencionadas (incluyendo el reembolso de obligaciones). También en este caso pueden las cámaras emitir, por ejemplo, una opinión negativa que desemboque en la imposibilidad de solicitar créditos y préstamos o emitir obligaciones. Por tanto, puede decirse que las cámaras emiten opiniones a modo de control preliminar (*control a priori*).

Una práctica diferente de la actividad de la cámara es la auditoría de la gestión económico-financiera de las corporaciones locales, es decir, de la ejecución de los presupuestos: búsqueda de nuevos ingresos, solicitud de créditos y préstamos, emisión de bonos y el empleo de esos fondos, incluyendo también las fechas de amortización de las deudas contraídas.

Teniendo en cuenta los riesgos que supone que las autoridades locales obtengan e inviertan inadecuadamente los fondos públicos, los inspectores de las cámaras regionales de cuentas

desempeñan sus funciones en el marco de unas auditorías integradas de la gestión económico-financiera de las corporaciones locales, que deben llevarse a cabo al menos una vez cada cuatro años.

Además, en 2007 las cámaras regionales de cuentas y la Cámara Suprema de Control, como consecuencia del acuerdo sobre cooperación firmado en 2002, realizaron conjuntamente una auditoría coordinada de la adjudicación de contratos de prestación de servicios públicos por parte de las corporaciones locales a entidades del sector privado, que examinaba en especial si se había aplicado la normativa y el procedimiento de adjudicación y concesión de subvenciones y si los fondos concedidos por las autoridades locales habían sido administrados de forma conveniente. Fueron objeto de fiscalización las corporaciones locales y las entidades que obtienen subvenciones de los presupuestos de aquellas. La adjudicación de contratos a organizaciones no gubernamentales implica la transferencia de fondos públicos al sector privado. Por tanto, el objetivo principal de la auditoría consiste en verificar hasta qué punto se satisface adecuadamente el interés público:

- si los contratos de prestación de servicios públicos fueron adjudicados aplicando los procedimientos legales actuales;
- si los contratos formalizados satisfacen adecuadamente el interés público; y
- si la ejecución de los contratos y el uso de las subvenciones se hace de manera apropiada.

Podría y debería decirse que para las cámaras regionales de cuentas es un auténtico desafío enfrentarse a las cada vez más frecuentes nuevas formas de adjudicación y financiación de servicios públicos por parte de las corporaciones locales polacas.