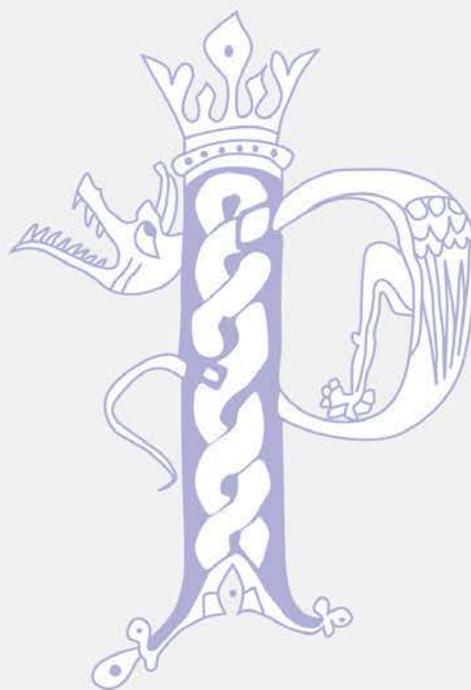




Subvenciones concedidas a la Fundación Miguel Induráin, 2005-2015



Agosto de 2016



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA



ÍNDICE

	PÁGINA
I. INTRODUCCIÓN	3
II. LA FUNDACIÓN MIGUEL INDURÁIN	5
II.1. Principales características de la Fundación Miguel Induráin.....	5
II.2. Subvenciones públicas percibidas por la Fundación entre 2005 y 2015 y breve referencia a sus cuentas anuales	8
III. OPINIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD.....	11
IV. OBSERVACIONES QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓN EMITIDA Y RECOMENDACIONES.....	13
IV.1. Conclusiones u observaciones.	13
IV.2. Recomendaciones.	21
IV.3. Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la Fundación.....	22





I. Introducción

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra-Nafarroako Kontuen Ganbara y a petición de los grupos parlamentarios Geroa Bai, EH Bildu Nafarroa, Podemos-Ahal Dugu y la agrupación de parlamentarios forales de Izquierda-Ezkerra –acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra del 28 de diciembre de 2015–, se incluyó en el Programa de Actuación de 2016 la fiscalización de cumplimiento de legalidad sobre “*la gestión de los fondos públicos recibidos por la Fundación Miguel Induráin, ejercicios de 2005 a 2015*”.

La Cámara de Comptos ha planificado y ejecutado una fiscalización de cumplimiento de la legalidad para emitir una opinión sobre si la concesión de subvenciones públicas a la Fundación Miguel Induráin (en adelante, Fundación) resulta conforme en todos los aspectos significativos con las normas aplicables a la gestión de los fondos públicos. En concreto si, en esa concesión, se han respetado los principios básicos de:

- Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.
- Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración.
- Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos económicos.
- Buena gestión financiera.

El ámbito temporal de nuestro trabajo se ha extendido, de acuerdo con la petición parlamentaria, al periodo de 2005 a 2015.

Las subvenciones públicas recibidas por la citada Fundación proceden básicamente del Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Deporte y Juventud- y, en menor medida cuantitativa, del Ayuntamiento de Pamplona.

Dado el carácter privado de la Fundación, nuestra actuación se ha centrado en la revisión de la concesión y justificación de las subvenciones y ayudas otorgadas a la misma por las entidades públicas.

El marco normativo que resulta aplicable está constituido fundamentalmente por:

- Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio.
- Decreto Foral 59/2013, por el que se regulan las obligaciones de transparencia de los beneficiarios de subvenciones con cargo a los presupuestos generales de Navarra.
- Los correspondientes convenios y bases reguladoras de las distintas ayudas.





El informe se estructura en cuatro epígrafes, incluyendo esta introducción; en el segundo, mostramos las principales características de la Fundación y los fondos públicos percibidos por la misma en el periodo de 2005 a 2015. El tercero indica nuestra opinión sobre el cumplimiento de legalidad en la concesión de las subvenciones analizadas. Finalmente, en el cuarto, reflejamos las conclusiones u observaciones obtenidas que no afectan a la opinión así como las recomendaciones que se emiten al objeto de mejorar la gestión de estas ayudas; igualmente incluye unas reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la Fundación.

El trabajo de campo se ejecutó entre marzo y mayo de 2016 por un equipo integrado por un técnico de auditoría y un auditor, con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara.

En nuestro trabajo se ha tenido en cuenta los informes y actuaciones realizadas por el servicio de Intervención del Gobierno de Navarra.

Los resultados de esta actuación se pusieron de manifiesto al actual Director Gerente del Instituto Navarro de Deporte y Juventud y a los que ejercieron dicho cargo hasta 2015, para que formularan, en su caso, las alegaciones que estimasen oportunas, de conformidad con lo previsto en el art. 11.2 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra. Transcurrido el plazo fijado, no se han recibido alegaciones.

Agradecemos al personal del Instituto Navarro de Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra y del Ayuntamiento de Pamplona la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.





II. La Fundación Miguel Induráin

II.1. Principales características de la Fundación Miguel Induráin

Como principales características de la citada Fundación, señalamos:

- En abril de 1998, el Gobierno de Navarra acuerda autorizar su participación –a través del Instituto Navarro de Deporte y Juventud (en adelante, INDyJ)– y en calidad de fundador, en la Fundación Miguel Induráin. En el mismo acuerdo se aprueban sus estatutos –pendientes, en ese momento, de aprobar por el resto de fundadores–, se designa los miembros del comité de honor –el presidente del Gobierno y el consejero de deporte– y se faculta al Director Gerente del INDyJ para designar a los miembros del patronato y del comité ejecutivo.

Se justifica el anterior acuerdo en la necesidad de mejorar los resultados obtenidos por los deportistas navarros en competiciones nacionales e internacionales. Ante los insuficientes recursos que para tal fin dispone el INDyJ se considera como más adecuado la figura de una fundación privada que garantice, por un lado, una búsqueda de nuevas fuentes de financiación y, por otro, una autonomía económica y una mayor agilidad en la gestión.

- Se constituye en septiembre de 1998, siendo sus socios fundadores: Gobierno de Navarra (Instituto Navarro de Deporte y Juventud), Cámara Navarra de Comercio e Industria y Caja de Ahorros de Navarra; su dotación inicial ascendió a 270.000 euros (45 millones de pesetas) desembolsados a partes iguales por los tres socios fundadores. Conviene precisar que, de los anteriores socios fundadores, solo el Gobierno de Navarra ha ido aportando anualmente subvenciones para financiar los fines de la Fundación.

- Tiene carácter privado e interés social, con personalidad jurídica propia e independiente y carece de ánimo de lucro. Su domicilio se ubica en la ciudad de Pamplona, en concreto, en la Casa del Deporte del INDyJ. Se inscribe en el Registro de Fundaciones del Gobierno de Navarra en diciembre de 1999.

- Sus fines los resumimos en:

- a) Promover y desarrollar la práctica del deporte de alto rendimiento en Navarra.
- b) Obtener recursos económicos de cualquier persona física y/o jurídica, pública y/o privada, para financiar las subvenciones y ayudas de cualquier naturaleza que sean precisas para el adecuado desarrollo del deporte navarro.
- c) Participar en la preparación, control y puesta a punto de los deportistas navarros destacados que vayan a ser destinatarios de las subvenciones y ayudas.
- d) Velar por la adecuada utilización de los recursos económicos disponibles.
- e) Fomentar y preparar programas de investigación y formación que ayuden al desarrollo del deporte navarro de alto rendimiento.





f) Divulgar entre el público cuantas actuaciones realice, con la finalidad de un mayor conocimiento y contribución a sus fines.

g) Realizar cualesquiera otras actividades que contribuyan al cumplimiento de los fines fundacionales.

Los fines anteriores coinciden con parte de los objetivos y finalidades del Gobierno de Navarra previstos en la Ley 15/2001 del Deporte en Navarra y más en concreto, con la aprobación de programas específicos que busquen la promoción de la actividad deportiva de alto nivel, en colaboración con entidades deportivas de Navarra.

• Los actuales órganos de gobierno de la fundación y su composición se reflejan a continuación:

a) Comité de Honor, presidido por Miguel Induráin, la presidenta del Gobierno de Navarra, la consejera de Cultura, Deporte y Juventud, el presidente de la Cámara Navarra de Industria y Comercio y el presidente del Comité Olímpico Español (en adelante, COE).

b) El Patronato, presidido por el director gerente del INDyJ, como vicepresidente un representante de la Cámara Navarra de Industria y Comercio, como secretario, un representante del INDyJ y dos vocales, uno por el INDyJ y otro por el COE.

c) El Comité Ejecutivo, presidido por el director gerente del INDyJ, como vicepresidente un representante de la Cámara Navarra de Industria y Comercio, como secretario un representante del INDyJ y un vocal del INDyJ.

d) La Comisión de Seguimiento integrada por cuatro miembros del INDyJ y dos miembros de la empresa que gestiona la actividad económico-contable de la Fundación.

Como se observa, en todos los órganos de dirección y gestión anteriores la presencia del Gobierno de Navarra, a través del INDyJ, es mayoritaria.

• La Fundación no tiene personal propio, siendo realizadas las actividades de gerencia por una empresa de servicios deportivos contratada.

• Para el cumplimiento de los citados fines, la Fundación trata de ofrecer a los deportistas navarros de alto rendimiento un "apoyo integral" para mejorar sus condiciones de trabajo, aumentar su rendimiento deportivo y optimizar sus resultados en competiciones de alto nivel. Para ello, ha ido desarrollando a lo largo del tiempo una serie de programas, tratando de entrar en todos los campos donde el deportista pueda necesitar ayuda. Así, se gestionan los siguientes programas:

a) Programa de "Ayudas económicas a deportistas de alto nivel en el ámbito nacional". A través de este programa, se conceden una serie de ayudas económicas (becas) a los deportistas no profesionales de mayor nivel de Navarra, pa-





ra que puedan tener una mayor dedicación al entrenamiento o realicen éste en mejores condiciones. Así, se contemplan las siguientes líneas de actuación:

1º. Ayudas económicas a deportistas con posibilidades de asistencia a los Juegos Olímpicos.

2º. Ayudas económicas a deportistas de alto nivel en el ámbito nacional.

3º. Ayudas económicas a técnicos de deportistas becados.

4º. Programas especiales de ayudas convenidas con las Federaciones Navarras. En este caso, la forma de colaboración de la fundación es variada, desde incentivos económicos a los deportistas, hasta ayuda en material o infraestructura.

5º. Programa de becas-préstamo, que tiene como objetivo ayudar a aquellos deportistas con especial proyección deportiva, que practiquen disciplinas en las que se puede alcanzar el profesionalismo.

b) Programa de “Formación e Inserción Laboral”. El objetivo de este programa es doble. Por un lado, se trata de ayudar a algunos deportistas a compatibilizar su formación académica con su práctica deportiva de alto nivel y, por otro, dotar a los deportistas que hayan tenido que retrasar su formación o dejar para más adelante sus expectativas de trabajo de los conocimientos, el método y las herramientas necesarias para reubicarse en el entorno laboral, en las mejores condiciones y en el menor tiempo posible.

c) Programa de “Facilitación de Recursos Complementarios a Deportistas y Entrenadores”. Se pretende ofrecer una ayuda integral a sus deportistas, y no limitarse exclusivamente a una ayuda económica. Por ello, se establece este programa que trata de satisfacer, en la medida de lo posible, otra serie de demandas no monetarias que permitan una mejora en las condiciones de práctica deportiva de algunos deportistas, tales como acceso a instalaciones y a medios materiales especiales, facilitación de horarios, etc...

d) Programa de “Lucha Integral contra el Dopaje en el Deporte”. La Fundación, por su constante contacto con deportistas de alto rendimiento, se considera obligada a colaborar en la lucha contra el dopaje desde el punto de vista de la prevención, de la información y de las alternativas al mismo, ya que del control y represión ya se encargan otros organismos.

e) Programa de “Jóvenes Talentos”. El objetivo general de este nuevo programa será detectar a deportistas que destaquen en edades tempranas, siguiendo su trayectoria y apoyándoles en sus necesidades deportivas, educativas o sociales básicas, y seleccionar de entre ellos a jóvenes deportistas navarros que revelen condiciones morfofuncionales, motrices, de personalidad, intelectuales, humanas y de motivación suficientes para llegar en un futuro al alto rendimiento deportivo, ayudándoles a conseguirlo mediante un conjunto de actuaciones organizadas y especialmente diseñadas para cada uno de ellos.





II.2. Subvenciones públicas percibidas por la Fundación entre 2005 y 2015 y breve referencia a sus cuentas anuales

Entre 2005 y 2015, la Fundación ha recibido un total de 2,44 millones, de los que un 87 por ciento proceden del Gobierno de Navarra y el resto del Ayuntamiento de Pamplona. En los cuadros siguientes se muestra, por años y entidad concedente, el anterior importe:

Gobierno de Navarra

Gobierno de Navarra- Subvenciones Fundación Induráin	Subvención abonada
2005	180.000
2006	185.300
2007	185.300
2008	285.300
2009	285.300
2010	255.000
2011	285.000
2012	150.000
2013	60.613
2014	100.000
2015	120.000
Subtotal subvenciones anuales	2.091.813
2005 Programa extraordinario lucha dopaje	25.000
Total subvenciones Fundación 2005-2015	2.116.813

Ayuntamiento de Pamplona

Ayuntamiento de Pamplona- Subvenciones Fundación Induráin	Importe abonado
2005	35.205
2006	36.500
2007	38.000
2008	38.000
2009	38.000
2010	38.000
2011	38.000
2012	30.400
2013	30.400
2014	-
2015	-
Total subvenciones Fundación 2005-2015	322.505

Todas las subvenciones anteriores se reflejan de forma nominativa en los presupuestos generales de ambas entidades y su finalidad básica es apoyar la financiación de los programas de ayudas a deportistas navarros de alto nivel desarrollados por la Fundación.





Desde 2014, el Ayuntamiento de Pamplona, considerando que la actividad de la Fundación está dirigida fundamentalmente al deporte de alta competición, descarta la concesión de subvenciones a la misma.

En el periodo analizado, las cuentas anuales de la Fundación no han sido objeto de auditoría externa por una firma privada. Al respecto, señalamos que no concurren en las mismas los importes o parámetros mínimos que, para tal obligación, establece la Ley Foral 10/1996.

De acuerdo con la cuenta de resultados, el total de gastos e ingresos de la Fundación por ejercicio así como su resultado contable, se reflejan en el cuadro siguiente:

Fundación M. Induráin	Gastos	Ingresos	Resultado ejercicio
2005	527.595	552.611	25.016
2006	476.306	486.418	10.112
2007	615.974	602.698	-13.276
2008	622.912	631.516	8.604
2009	603.359	602.607	-752
2010	605.195	615.664	10.469
2011	591.505	628.463	36.958
2012	488.730	508.139	19.409
2013	581.455	589.317	7.862
2014	539.134	540.073	939
2015 (*)	n/d	n/d	n/d

(*) En el momento de redactar este informe, no disponemos de las cuentas de 2015

En ingresos, los más relevantes son los procedentes de aportaciones de colaboradores (administraciones públicas y patrocinadores) –que representan más del 92 por ciento de los ingresos totales del periodo– y de cursos impartidos –en torno al siete por ciento–.

En gastos, destacan especialmente el conjunto de becas y ayudas a deportistas y técnicos –que suponen en torno al 50 por ciento de los gastos totales del periodo– y aprovisionamientos, con un 40 por ciento. Dentro de éstos últimos se encuentra registrado el contrato de gestión económico-contable de la Fundación con una empresa especializada en gestión deportiva¹, con un coste medio anual sobre los 50.000 euros.

No constan gastos de personal ni que los miembros de sus órganos de dirección y gestión hayan percibido compensación económica o retribución alguna por el desarrollo de su actividad profesional en la Fundación.

¹ Esta empresa, a su vez, tiene un contrato de patrocinio con la Fundación a la que ha aportado, como media anual en el periodo, unos 9.000 euros.





El resultado neto positivo obtenido en los ejercicios analizados asciende a un total de 105.343 euros.

El balance de situación a 31 de diciembre de 2005 y de 2014, se refleja, en resumen, en el siguiente cuadro:

Activo	2005	2014	Neto y Pasivo	2005	2014
Total Activo No Corriente	49.004	0	Fondo Social	270.000	270.000
Deudores	157.082	398.391	Rtdos. negativos ejer anteriores	-292.482	-188.078
Efectivo	78.792	14.376	Pérdidas y Ganancias	25.016	939
Partidas ptes de aplicar	1.202	0	Total Patrimonio Neto	2.534	82.861
Total Activo Corriente	237.076	412.767	Total Pasivo Corriente	283.546	329.906
Total activo	286.080	412.767	total neto y pasivo	286.080	412.767

Como se observa, en 2005 los resultados negativos acumulados de años anteriores eran superiores al Fondo Social, presentando un patrimonio neto de escasamente 2.534 euros.

En 2014, la situación de las anteriores magnitudes ha evolucionado positivamente, observándose un patrimonio neto de 82.861 euros, si bien los resultados negativos de ejercicios anteriores aún presentan un volumen relevante, 188.078 euros.

La Fundación no muestra, en el periodo analizado, endeudamiento a largo plazo. Así mismo destacamos que no dispone de inmovilizado intangible ni material; el importe que, en 2005, refleja el activo no corriente responde a inversiones de naturaleza financiera.





III. Opinión de cumplimiento de legalidad

Responsabilidad de las administraciones públicas

Las administraciones públicas concedentes de subvenciones a la Fundación – Gobierno de Navarra y Ayuntamiento de Pamplona– a través de sus órganos competentes en esta materia, deberán garantizar que las subvenciones concedidas y la información que de las mismas se reflejan en sus estados financieros resultan conformes con la normativa vigente.

Asimismo son responsables del control interno que se considerara necesario para que la gestión y registro de esas subvenciones estén libres de incumplimientos legales y de incorrecciones materiales debidas a fraude o error.

Responsabilidad de la Cámara de Comptos de Navarra

Nuestra responsabilidad es expresar una opinión sobre la legalidad en la concesión, justificación, pago y registro de las subvenciones analizadas. Para ello, hemos llevado a cabo la misma de conformidad con los principios básicos de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo.

Dichos principios exigen que planifiquemos y ejecutemos la fiscalización con el fin de obtener una seguridad razonable de que la actividad subvencional analizada y desarrollada por las distintas administraciones públicas correspondiente al periodo de 2005 a 2015 resulta conforme, en todos sus aspectos significativos, con la normativa aplicable.

Nuestra revisión ha consistido en verificar, mediante pruebas selectivas y la aplicación de los procedimientos técnicos considerados necesarios, el cumplimiento de los aspectos relevantes establecidos en la normativa sobre concesión de subvenciones públicas. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos tanto de incorrección material en su registro contable como de incumplimientos significativos de la citada normativa.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para nuestra opinión de fiscalización.

Como resultado de la fiscalización de cumplimiento de legalidad se desprende la siguiente opinión no modificada.

Opinión sobre cumplimiento de legalidad

En nuestra opinión, las operaciones de subvenciones analizadas concedidas por las administraciones públicas –Gobierno de Navarra y Ayuntamiento de Pamplona– a la Fundación Miguel Induráin correspondientes al periodo de 2005 a 2015 resultan conformes, en todos sus aspectos significativos, con la normativa sobre subvenciones públicas.





Párrafo de otras cuestiones significativas

En el periodo analizado, se observa una evolución positiva en el control interno ejercido por el INDyJ sobre la aplicación efectiva de las subvenciones otorgadas a la Fundación.

Así mismo, sobre la naturaleza jurídica de la Fundación, deben tenerse en cuenta las previsiones que contempla el artículo 129² de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el que se regula el régimen de adscripción de las fundaciones a una administración pública cuando cumplan determinados criterios o requisitos.

² Artículo de carácter básico y que entrará en vigor en octubre de 2016





IV. Observaciones que no afectan a la opinión emitida y recomendaciones

A continuación, se exponen las conclusiones u observaciones obtenidas del trabajo realizado así como las recomendaciones emitidas al objeto de mejorar la gestión de estas subvenciones. Estas observaciones no afectan a la opinión emitida.

Se completa este apartado con unas reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la propia Fundación Induráin.

IV.1. Conclusiones u observaciones.

Aspectos generales y presupuestarios

1.ª Las subvenciones analizadas tienen asignación nominativa y directa en los presupuestos generales de Navarra y del Ayuntamiento de Pamplona quedando, en consecuencia, excluida la concurrencia en su concesión.

Su finalidad fundamental es apoyar y colaborar en su financiación con los programas de ayudas a los deportistas y técnicos navarros de alto nivel desarrollados por la Fundación, de acuerdo con los resultados deportivos alcanzados por los mismos.

2.ª La ejecución de las correspondientes partidas reflejo de las subvenciones en la contabilidad del Gobierno de Navarra se muestra en el cuadro siguiente:

Subvenciones Gobierno de Navarra a Fundación Induráin	Presupuesto	Subv. concedida
2005 ⁽¹⁾	180.000	205.000
2006	185.300	185.300
2007	185.300	185.300
2008	285.300	285.300
2009	285.300	285.300
2010	285.000	255.000
2011	285.000	285.000
2012 ⁽²⁾	280.000	150.000
2013 ^{(2) (3)}	270.400	60.613
2014	100.000	100.000
2015	120.000	120.000
Total subvenciones Fundación 2005-2015	2.416.600	2.116.813

(1) Incluye una ayuda extraordinaria de 25.000 euros para el programa de lucha contra el dopaje.

(2) Afectadas por el bloqueo de partidas como resultado del acuerdo del Gobierno para controlar el déficit.

(3) Se autoriza inicialmente un gasto de 100.400 euros, aunque el abono efectivo es de 60.613 euros.

Como se observa, hasta 2011 la subvención efectivamente concedida coincide con el importe del crédito presupuestario y su importe se va incrementando de forma progresiva; después de ese ejercicio, y coincidiendo con la política de ajuste presupuestario aplicada por el Gobierno de Navarra para la contención del déficit, la subvención se reduce de forma significativa tanto en crédito pre-





supuestario como en importe efectivo; también ha influido en esta situación la regulación más exhaustiva de las bases de concesión de la subvención, que ha permitido un mayor control por parte de los servicios técnicos del INDyJ y de la intervención delegada.

En el Ayuntamiento de Pamplona, la subvención concedida coincide con la dotación presupuestaria correspondiente.

3.ª Sobre el total de ingresos de la Fundación, las anteriores subvenciones representan los siguientes porcentajes:

Ejercicio	% subvención GN/total ingresos	% Subv. GN+Ayunt. Pamplona/ total ingresos
2005	33	39
2006	38	46
2007	47	54
2008	45	51
2009	47	54
2010	41	48
2011	45	51
2012	30	36
2013	10	15
2014	19	19
2015	n/d	n/d

Es decir, hasta 2011, las subvenciones concedidas por el Gobierno representan una parte muy relevante sobre el total de ingresos de la Fundación. Después de ese año, disminuye tal peso de manera significativa.

Idénticos comentarios pueden hacerse si consideramos conjuntamente el efecto de las subvenciones del Gobierno y del Ayuntamiento de Pamplona, alcanzando el valor máximo del 54 por ciento sobre el total de sus ingresos.

Expedientes de concesión y documentación justificativa exigida a la Fundación

4.ª No constan en los expedientes analizados informes técnicos que justifiquen el importe de la subvención nominativa que contemplan los presupuestos. Parece que tal determinación se efectúa en función de la previsión de déficit estimado por la Fundación.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que los representantes del INDyJ en los órganos de dirección y gestión de la Fundación –que tiene mayoría en dichos órganos– son a su vez los responsables de dicho Instituto en la concesión de las subvenciones. Por tanto, el Instituto disponía de la información económico-financiera relevante sobre el funcionamiento de dicha Fundación, pudiendo estimar, en consecuencia, sus necesidades de financiación.





Conviene precisar, por otra parte, que, al menos desde 2013, el informe jurídico que acompaña al expediente de concesión pone de relieve la conveniencia de que se abstengan en su tramitación los representantes del INDyJ en los órganos de gobierno de la Fundación, constando tal abstención y siendo sustituidos los mismos por las personas habilitadas legalmente para ello.

5.ª Con carácter general, se aprueban los correspondientes expedientes de concesión mediante el procedimiento establecido en la normativa, contando con la autorización del órgano concedente, los pertinentes informes técnicos y de los servicios jurídicos y su fiscalización por la intervención delegada. Respecto a esta última, hemos observado distintas actuaciones de la misma que se comentan en la conclusión 12ª.

No obstante, observamos que, en determinadas ocasiones y especialmente a partir de 2012, los expedientes de concesión se han tramitado en fechas cercanas al final del ejercicio, lo que dificulta su fiscalización y control. Además, podría poner en riesgo la propia viabilidad financiera de la Fundación en el supuesto de que, finalmente, no se aprobaran tales concesiones y la citada Fundación ya hubiera ejecutado la actividad subvencionada.

Igualmente hemos de destacar que la concesión de las ayudas a los deportistas/técnicos se ampara fundamentalmente en los resultados deportivos obtenidos por los mismos el año anterior al de concesión de la subvención.

6.ª Hasta 2011, estas subvenciones se instrumentalizan a través de convenios de colaboración entre el INDyJ y la Fundación; después de ese ejercicio, se formalizan mediante las oportunas resoluciones que contienen las bases reguladoras. En ambos instrumentos se reconoce la compatibilidad de estas subvenciones con otras que pudieran ser concedidas por el propio Gobierno de Navarra, por otras administraciones públicas o por otros entes públicos o privados nacionales o internacionales.

7.ª Sobre los convenios de colaboración firmados, destacamos:

- Los correspondientes al periodo de 2005 a 2008 contemplaban un pago único para el pago de la subvención. Posteriormente se introduce el abono en dos y hasta en tres plazos.

- En los de pago único –convenios de 2005 a 2008–, se contemplaba la exigencia de la siguiente documentación:

- a) Como requisito previo al pago, que la Fundación aportara al INDyJ básicamente la siguiente documentación:

- a.1) Memoria deportiva y económica del año anterior.

- a.2) Balance y cuenta de resultados del ejercicio anterior.

- a.3) Actas del Comité Ejecutivo y del Patronato del año anterior.





- a.4) Proyecto deportivo del ejercicio.
- a.5) Relación nominal de facturas o justificantes de gastos con su anotación contable, por un importe como mínimo igual al de la subvención concedida.
- b) Así mismo, la Fundación deberá asumir las siguientes obligaciones:
- b.1) Destinar las cantidades aportadas por el INDyJ a los fines por los que se conceden y registrarlas en su contabilidad.
- b.2) Presentar en el primer trimestre del año siguiente al de la concesión: memoria deportiva y económica, balance, cuentas de resultados y actas del ejercicio de concesión de la subvención.
- b.3) Publicitar la subvención concedida.
- b.4) Acreditar mediante una declaración responsable que la elección de proveedores se ha realizado de acuerdo a criterios de eficiencia y a precios de mercado.
- b.5) Admitir cuantas comprobaciones considere conveniente realizar el INDyJ.
- En los convenios de pago en dos plazos –2009 y 2010–, la documentación a aportar por la Fundación era la siguiente:
 - a) Con carácter previo a la firma del convenio: memoria deportiva y económica, balance, cuentas de resultados y actas del ejercicio anterior de la concesión y proyecto deportivo y económico del ejercicio de concesión.
 - b) En el primer pago, se abonará el importe de subvención que pueda estar justificado con una relación nominal de facturas o justificantes de gastos con su anotación contable y sellada y firmada por los órganos competentes de la Fundación.
 - c) Antes del 1 de diciembre del ejercicio y para el segundo plazo y último, una relación nominal de facturas o justificantes de gastos con su anotación contable, selladas y firmadas por los órganos competentes de la Fundación y por un importe como mínimo igual al de la subvención concedida.
 - d) Además deberá cumplir las obligaciones señaladas en la letra b) de los convenios de pago único.
 - En el convenio de 2011, además de establecer la fórmula de tres pagos, señala la siguiente documentación a presentar por la Fundación:
 - a) Cuenta justificativa de gastos e ingresos: cuenta de resultados del proyecto del ejercicio, relación de facturas/justificantes de gastos abonadas, relación de todos los ingresos recibidos –tanto de entidades públicas como privadas– y facturas originales de gastos y su correspondiente abono.





b) Memoria deportiva y de evaluación, con inclusión tanto de las actividades deportivas ya ejecutadas como del impacto y evaluación de tales actividades en Navarra.

c) Memoria de presencia institucional

d) Además, asumirá las obligaciones señaladas en el punto b) de los convenios de pago único, con dos peculiaridades relevantes que se introducen expresamente como novedades:

d.1) El importe de todos los ingresos, cualquiera que sea su origen, no podrán superar el coste de la actividad desarrollada.

d.2) Estar al corriente del cumplimiento de sus obligaciones fiscales y de la Seguridad Social.

8.^a A partir del ejercicio de 2012, la concesión de la subvención nominativa se rige por unas bases reguladoras más detalladas. En ellas se contempla el pago único para el abono de la subvención. Así mismo, destacamos:

- En las citadas bases se regula de forma exhaustiva tanto el programa concreto de la Fundación que apoya el Gobierno de Navarra con sus subvenciones –“ayudas a deportistas/técnicos olímpicos por resultados”–, el coste del mismo estimado por la citada Fundación, la naturaleza de las ayudas a conceder por la Fundación y los requisitos/criterios³ que han de cumplir los posibles perceptores de dichas ayudas sobre sus resultados deportivos obtenidos el año anterior.

- Como justificación de la aplicación de la subvención, la Fundación deberá asumir las siguientes obligaciones:

a) Justificación de todos los gastos abonados e ingresos obtenidos por la Fundación relativos al programa subvencionado con identificación del tercero, concepto, fecha del cobro/pago. A esta documentación se unirá la memoria deportiva del programa y la memoria de presencia institucional.

b) Estar al corriente de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social.

c) Comunicar al INDyJ las subvenciones o ayudas percibidas por la Fundación con la finalidad de apoyar el programa concreto subvencionado por el Gobierno de Navarra.

d) El conjunto de ingresos percibidos por la Fundación no podrá superar el coste total del programa financiado.

e) Se contempla expresamente el mecanismo de reintegro de la subvención, en el supuesto de no ejecutarse la actividad financiada en las condiciones pac-

³ A partir de las bases de 2013





tadas así como el régimen de responsabilidades y sancionador que pudiera derivarse de una inadecuada aplicación de la subvención.

f) Obligaciones de transparencia establecidas en la normativa vigente.

Control interno sobre la aplicación efectiva de las subvenciones recibidas

9.^a Sobre el control realizado por el INDyJ sobre la aplicación de dichas subvenciones, insistimos, como primer aspecto a reseñar, en el hecho de que los representantes del INDyJ forman parte mayoritaria de los órganos de dirección y gestión de la Fundación.

10.^a En el periodo en que las subvenciones estaban reguladas por convenios de colaboración, ejercicios de 2005 a 2011, podemos calificar como limitado el control ejercido por el INDyJ sobre la aplicación efectiva de las subvenciones por la Fundación. En ello influyen especialmente los siguientes aspectos:

- El objeto de la subvención esté escasamente especificado o precisado. En consecuencia, la revisión se centra básicamente en el conjunto de actividades desarrolladas por la Fundación.

- La documentación exigida es muy amplia, lo que exige una gran dedicación en su revisión, lo que no siempre es posible además de presentar escasos resultados en la práctica.

- Salvo en 2011, que sí se exigen como requisitos en el convenio, en el resto de convenios no se contemplan expresamente exigencias tales como: cumplimiento de sus obligaciones fiscales y que los ingresos percibidos no superen el coste total de la actividad desarrollada.

11.^a Con la introducción de las bases reguladoras, ese control pasa a ser más exhaustivo y riguroso, revisándose tanto la justificación concreta aportada como su aplicación efectiva. En este cambio incide esencialmente tanto el contenido y exigencias de dichas bases y la concreción de la actividad subvencionada como las acciones de fiscalización llevadas a cabo por la intervención delegada.

12.^a Actuación de la intervención delegada en el INDyJ. En el periodo revisado, este servicio ha formulado reparos en la concesión de subvenciones a la Fundación de los siguientes ejercicios:

- Subvención plan extraordinario de lucha contra el dopaje de 2005.
- Subvención anual 2012.
- Subvención anual 2013.
- Subvención anual 2014.
- Subvención anual 2015.





De estos reparos, destacamos básicamente los siguientes aspectos:

- Salvo el de 2013, que es suspensivo, el resto de reparos son no suspensivos. El de 2013, además de no resolverse la discrepancia, implicó la retirada del expediente y la tramitación de uno nuevo.
- Sobre la tramitación del expediente a fiscalizar que, en concretos ejercicios, incluye todas las fases del mismo: autorización del gasto, aprobación de las bases reguladoras, concesión de la subvención y abono de la misma o su pase a resultas; además han sido presentados, en algunos casos, a finales de diciembre del año de concesión. Esta forma de actuar “perjudica y limita el control y la fiscalización a realizar”.

No obstante, también conviene precisar, por nuestra parte, que la política de bloqueo de partidas aplicada por el Gobierno de Navarra para controlar el déficit presupuestario, supuso en retraso en la tramitación de la concesión de subvenciones.

- La anterior tramitación se realiza una vez que la Fundación ya ha ejecutado los gastos objeto de subvención.
- Se observa una información insuficiente sobre los ingresos obtenidos por la Fundación.
- No siempre estaba perfectamente concretado el importe del déficit a financiar con la subvención.

Revisión de los expedientes de concesión efectuada por la Cámara de Comptos

13.^a De la revisión efectuada por esta Cámara se concluye que todos los gastos e ingresos presentados por la Fundación para justificar su actividad están, en términos generales, respaldados documentalmente y reflejados en sus extractos bancarios. Igualmente apreciamos en la Fundación una evolución positiva en materia de justificación de la subvenciones.

No obstante, hemos observado las siguientes incidencias, especialmente cuando la subvención se regulaba mediante convenio (hasta 2011):

- No siempre hay coherencia interna entre las liquidaciones finales y balances de gastos e ingresos presentados al INDyJ con los estados financieros de sus cuentas anuales.
- La Fundación no siempre informaba de los ingresos procedentes de patrocinadores.
- En determinados ejercicios, no ha sido posible contrastar las becas concedidas a los deportistas por resultados con la información contable, al realizarse su asiento de forma global.





- En algunos ejercicios, la Fundación no ha aportado toda la información requerida (soportes informáticos, facturas originales, declaración responsable...).

14.^a Sobre la documentación justificativa presentada ante el Ayuntamiento de Pamplona señalamos:

- En la petición de la subvención se adjunta, básicamente, el presupuesto de la Fundación, el presupuesto previsto de gastos para deportistas residentes en la ciudad de Pamplona (becas) y certificados de estar al corriente de sus obligaciones fiscales.

- Relación de ayudas concedidas.
- Relación de gastos e ingresos a financiar por la subvención municipal.

Con carácter general estos gastos coinciden con los presentados ante el Gobierno de Navarra y esta subvención municipal se contempla en la determinación del déficit de los programas financiados por el mismo.

15.^a En el periodo analizado, la Fundación ha obtenido unos resultados netos positivos de 105.343 euros. Este importe es indicativo de que la misma ha obtenido financiación suficiente en el conjunto de los ejercicios analizados.

16.^a La justificación de que la Fundación ha elegido a sus proveedores con criterios de eficiencia y a precios de mercado se limita a una declaración responsable. No consta, en la documentación analizada, actuaciones de la misma que permitan verificar tal obligación legal establecida en el art. 28.3 de la Ley Foral 11/2005, de Subvenciones.

Así mismo, la vigente Ley Foral 6/2006, de Contratos Públicos incorpora en su ámbito subjetivo de aplicación plena a las fundaciones (públicas o privadas) cuando concurren –como así ocurre en la Fundación Induráin– los dos requisitos siguientes:

- Que en su actividad satisfagan, al menos parcialmente, fines de interés público que no tengan carácter industrial o mercantil.
- Que las Administraciones Públicas de Navarra financien, directa o indirectamente, más de la mitad de su actividad, o bien tengan influencia dominante sobre las mismas a través de mecanismos que controlen su gestión, o bien permitan designar a más de la mitad de los miembros de sus órganos de administración, de dirección o de vigilancia.

Esta aplicación debería analizarse especialmente para el contrato de gestión económico-contable suscrito por la Fundación.

17.^a Ingreso por patrocinadores en especie. Con carácter general, los contratos de patrocinio firmados no se vinculan con alguna actividad concreta a desarrollar por la Fundación. Así mismo observamos que, en el caso de patrocinio en especie, no siempre se delimita perfectamente la naturaleza de la actividad o





servicios a prestar y la información que se aporta en las facturas no ofrece información detallada de tales servicios y de su valoración acorde a los precios de mercado.

18.ª La Fundación ha cumplido con las obligaciones de transparencia que establece el artículo 4 del DF 59/2013, ya que su subvención recibida supera el umbral de los 20.000 euros. Estas obligaciones hacen referencia básicamente a comunicar al órgano concedente: sus órganos de gobierno, cargos y sus retribuciones y últimas cuentas anuales; esta información se ha publicado en la página web del Gobierno de Navarra.

Finalmente señalamos, tal y como viene indicando esta Cámara en anteriores informes sobre subvenciones, que, contrariamente a lo señalado en el art. 5 bis de la Ley Foral 11/2005, incorporado en abril de 2014⁴ por una modificación introducida en la misma, el Gobierno de Navarra no ha aprobado un plan estratégico de subvenciones desglosado por departamentos y líneas de actuación y con vigencia trienal.

IV.2. Recomendaciones

Teniendo en cuenta las observaciones anteriores, esta Cámara recomienda:

- *Analizar la actual composición de los representantes del Gobierno de Navarra-INDyJ en los órganos de gestión y dirección de la Fundación para solventar la exigencia legal de abstención de estos representantes en el proceso de concesión de las subvenciones a la misma.*

- *Regular adecuadamente las relaciones, funciones, financiación y actividades a desarrollar entre el INDyJ y la Fundación, incluyendo los cursos gestionados por ésta. En esta línea, consideramos conveniente que la Fundación elabore y presente a la administración pública un plan estratégico a medio plazo en el que se contemple todas las acciones a desarrollar y sus necesidades de financiación propias y externas.*

- *Revisar el actual procedimiento de concesión de las subvenciones en los siguientes aspectos básicos:*

- a) Que se concrete lo máximo el destino específico de la subvención, la naturaleza de los gastos elegibles y su justificación y la determinación del déficit a financiar, simplificando, en la medida de lo posible, la petición de documentación.*

⁴ En concreto, Ley Foral 5/2014, de 14 de abril de modificación de la Ley Foral de Subvenciones.





b) Que se garantice expresamente que no exista sobrefinanciación de la actividad subvencionada, teniendo en cuenta todas las fuentes de financiación de la Fundación.

- *En los contratos de patrocinios en especie, debe delimitarse claramente la naturaleza de la actividad o servicios a prestar así como que su valoración sea acorde a los precios de mercado, aspectos también exigidos por la vigente normativa fiscal.*

- *Ante la dependencia financiera de la Fundación respecto a la subvención recibida del Gobierno de Navarra y considerando que sus fines son de interés público, podría analizarse la firma de un convenio de financiación plurianual entre el INDyJ y la Fundación al objeto de asegurar su viabilidad y estabilidad financiera.*

- *Valorar la exigencia de auditoría externa de las cuentas anuales de la Fundación.*

Para el Gobierno de Navarra:

- *Aprobar el Plan Estratégico de subvenciones del Gobierno de Navarra, como instrumento relevante para estructurar de forma global la política de subvenciones del Gobierno, definiendo claramente los objetivos perseguidos por cada departamento y línea de actuación y revisando la idoneidad y racionalidad de las múltiples subvenciones concedidas y su coherencia interdepartamental. Todo ello desde una perspectiva de largo plazo, introduciéndose mecanismos de evaluación anuales.*

IV.3. Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la Fundación

La Fundación Miguel Induráin se constituye en 1998, entre otros fundadores, por el Gobierno de Navarra al amparo de lo dispuesto en la Ley 44 del Fuero Nuevo y con la finalidad de fomentar el desarrollo del deporte de alto rendimiento en la Comunidad Foral de Navarra.

Tal como se define en sus estatutos, la citada Fundación tiene carácter privado e interés social, dotada de personalidad jurídica propia e independiente. La adopción de la figura de fundación privada se justifica, partiendo de la carencia de fondos que para tal finalidad presenta el INDyJ, en dos aspectos básicos: por un lado, en la búsqueda de nuevas fuentes de financiación –entre ellos, los incentivos fiscales de patrocinio– y, por otro, en una autonomía económica y una mayor agilidad en la gestión.





En esos mismos estatutos, se contempla la presencia mayoritaria de representantes del Gobierno de Navarra, a través del INDyJ, en sus órganos de dirección y gestión.

Del trabajo realizado por esta Cámara, surge la pregunta de si la Fundación Induráin debe considerarse como de naturaleza pública o privada.

Según el art. 125 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (LFACFN), son **fundaciones públicas**: “...las **creadas** por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos públicos, de acuerdo con la Compilación del Derecho Civil Foral, para la realización de fines de su competencia”.

Por su parte, la Ley Foral 13/2007, de la Hacienda Pública de Navarra LFHPN, artículo 2 g) señala también que, a los efectos de esta Ley Foral forman parte del sector público foral:

*“.. Las fundaciones públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos. A estos efectos, adquirirán dicho carácter, además de las definidas en el artículo 125 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, **aquellas otras que teniendo carácter privado en el momento de su creación, por no concurrir en ellas los requisitos exigidos en el precepto antes citado, sobrevinidamente las reúnan, juntamente con la exigencia de que la representación de la Administración en sus órganos de gobierno sea mayoritaria**”.*

Por tanto, para el reconocimiento de la condición de fundación del sector público, se ha venido exigiendo que el poder público ostente el control político y además, también el control financiero sobre la fundación. Exigencia que, por redundante, es a todas luces excesiva, toda vez que la influencia dominante de la Administración Pública sobre la fundación queda acreditada con la existencia de una, cualquiera, de ambas formas de control, lo que debe ser suficiente para constatar la integración de la fundación en el sector público.

En esta línea, el artículo 129 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece, no una definición de fundación pública, sino su régimen de adscripción, ordenando que sean los estatutos de cada fundación quienes determinen la Administración Pública a la que estará adscrita. Lo más importante es que establece los siguientes criterios, ordenados por prioridad en su aplicación y referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, según los cuales una fundación del sector público quedará adscrita, en cada ejercicio presupuestario y por todo ese periodo, a la Administración Pública que:

- a) *Disponga de mayoría de patronos.*
- b) *Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos.*
- c) *Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo.*
- d) *Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del patronato.*





e) Financie en más de un cincuenta por ciento, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por la fundación, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año.

f) Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial”.

Es importante destacar que este precepto tiene el carácter de básico, de acuerdo con la Disposición Final 14ª de la citada Ley, y que entrará en vigor el próximo mes de octubre de 2016 según establece la Disposición Final 18ª.

Según el precepto anterior, la Fundación Induráin cumpliría los cuatro primeros requisitos, por lo que deberá adscribirse necesariamente al Gobierno de Navarra.

Además, ha de tenerse en cuenta la diversa normativa sectorial foral que incluye a las fundaciones –independientemente de su naturaleza y siempre que se cumplan ciertos requisitos, entre los que se incluyen, el control sobre su gestión– en su ámbito de aplicación según la materia: contratación administrativa, personal, subvenciones y transparencia.

Desde un punto de vista contable, la normativa contable vigente incluye dentro del perímetro de consolidación a las entidades con control o influencia significativa, fijándose no sólo en la participación mayoritaria en un accionariado o un patronato, sino también en la influencia decisiva en la gestión de la entidad o en la financiación de sus actividades destinadas a cubrir un servicio vinculado a los objetivos de una Administración Pública.

Por su parte, a la hora de definir el sector “Administración Pública” a efectos de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la vigente normativa que contiene el SEC´2010 ha reforzado el criterio de control público que debe tenerse en cuentas para determinar si una entidad está o no controlada por las administraciones públicas. Así, entre otras consideraciones, se destaca el control público sobre el nombramiento o revocación de los principales órganos de gestión o sobre la determinación de la política general de la entidad analizada.

En definitiva, y a modo de resumen final, señalamos:

- Resulta dudoso desde un punto de vista jurídico que la Fundación Miguel Induráin pueda mantener su carácter de entidad privada, ya que, fue creada, entre otros, por el Gobierno de Navarra, la financiación de sus actividades depende en gran medida de las subvenciones públicas y el control efectivo de sus órganos de gestión y dirección corresponde a representantes del propio Gobierno.

- La justificación que se utilizó en su día para su configuración como entidad privada –agilidad en la gestión– está actualmente muy matizada y limitada por las exigencias legales en distintos ámbitos que afectan a su actividad.





- La actual composición de sus órganos de gestión y dirección, en los que de forma mayoritaria copan sus puestos los representantes del INDyJ, puede condicionar el control efectivo a ejercer por este organismo sobre las subvenciones otorgadas a dicha Fundación.

Por tanto, en opinión de esta Cámara de Comptos, el Gobierno de Navarra debería replantearse el carácter de entidad privada de la Fundación Miguel Induráin. Para ello, recomendamos:

- *Configurar tal Fundación como una entidad de naturaleza pública adscrita a la Administración de la Comunidad Foral, la cual se regiría por el ordenamiento jurídico privado, sin perjuicio de las especialidades establecidas en la normativa administrativa aplicable en materia de contratación, presupuestaria, contable y de control financiero. Lógicamente este cambio implicará una revisión y adaptación de sus estatutos.*

- *En este supuesto de fundación pública, podría estudiarse la opción de que el Gobierno financie, en su caso, el déficit anual de la misma, utilizándose para ello la fórmula de las entregas a cuenta y una liquidación final.*

Informe que se emite a propuesta del auditor Ignacio Cabeza Del Salvador, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 2 de agosto de 2016

La presidenta,

Asunción Olaechea Estanga

