

**AG: 76/2022**

**SGC: 152/2022**

**S.J.: 201.2022**

Se ha recibido en esta Abogacia General solicitud de Informe en relación con el **Proyecto de Orden de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se establece el Plan de Auditorías financieras y de gestión de las federaciones deportivas madrileñas.**

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Único.-** Con fecha 14 de julio de 2022, ha tenido entrada en el Servicio Jurídico de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, un oficio remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe, a propósito del Proyecto de Orden indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Orden inicial, remitido para recabar los informes preceptivos y para la realización del trámite de audiencia e información públicas.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo del Proyecto de Orden por la que se establece el Plan de Auditorías financieras y de gestión de las federaciones deportivas madrileñas, de la Dirección General de Deportes (Consejería de Cultura, Turismo y Deporte), de 14 de junio de 2022.
- Informe de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) en relación con el posible impacto de género, de 17 de junio de 2022.
- Informe de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) en relación con el posible impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, de 17 de junio de 2022.
- Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), sobre el impacto en materia de familia, infancia y adolescencia de 21 de junio de 2022.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 23 de junio de 2022.
- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior), de 4 de julio de 2022.
- Resolución de la Dirección General de Deportes (Consejería de Cultura, Turismo y Deporte) por la que se somete al trámite de audiencia e información públicas el Proyecto de Orden, de 14 de junio de 2022.
- Proyecto de Orden posterior a la emisión de informes preceptivos y realización del trámite de audiencia e información públicas.
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo del Proyecto de Orden, de fecha 12 de julio de 2022, elaborada por la Dirección General de Deportes (Consejería de Cultura, Turismo y Deporte) y actualizada tras la

emisión de informes preceptivos y realización del trámite de audiencia e información públicas.

- Informe de 13 de julio de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera. - Finalidad y contenido.**

El Proyecto de Orden sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto establecer la obligación de presentación por las federaciones deportivas madrileñas de las cuentas anuales auditadas en el Registro de Entidades Deportivas de la Comunidad de Madrid, dependiente de la dirección general competente en materia de Deportes, y de sometimiento a auditorías de gestión en aquellos casos que proceda, como instrumentos de control que coadyuven a garantizar los objetivos de control de gastos y de optimización de funcionamiento, todo ello en el marco de las subvenciones otorgadas a las mismas.

El Proyecto, como describe la Memoria presentada, tiene como objetivos fundamentales los siguientes: aclarar algunos aspectos técnicos de la regulación actual, adaptar la cifra económica que constituye la base de la obligación de presentar las cuentas anuales auditadas de las federaciones deportivas madrileñas y establecer un régimen de auditorías de gestión para determinadas federaciones.

El Proyecto de Orden consta de una Parte Expositiva, una Parte Dispositiva compuesta por cuatro artículos y una Parte Final conformada por una disposición derogatoria y una disposición final.

## **Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.**

El marco constitucional en materia deportiva queda reflejado en el artículo 43.3 de la Constitución Española y en su artículo 148 1.19º; en este sentido, el artículo 26.1.22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece que *“La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en materia de: (...) deporte y ocio”*.

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de deporte.

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa.

Para ello, y tal como recoge la parte expositiva del Proyecto, es preciso analizar la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid, (en adelante, Ley 15/1994) que en su título IV, al afrontar la regulación de la organización deportiva privada, establece las diversas modalidades asociativas y entre ellas las Federaciones Deportivas de la Comunidad de Madrid. En cuanto a estas Federaciones Deportivas, se acogen a la naturaleza privada ya determinada tanto por la jurisprudencia constitucional como por la Ley estatal 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, conceptuándolas como entidades que ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, cuestión ésta que obliga a otorgarles un tratamiento diferenciado que incluye el régimen preciso para la asunción de las responsabilidades públicas que le son encomendadas. Entre ellas, destacan la promoción de su deporte, la organización de competiciones, la colaboración en la lucha contra el dopaje y la prevención de la violencia, el control de sus procesos electorales internos, la potestad disciplinaria y el control de las subvenciones.

El artículo 21.3 de la Ley 15/1994, señala que la Administración Deportiva de la Comunidad de Madrid ejercerá las competencias en materia deportiva que le encomiende el Consejo de Gobierno y, en particular, entre otras, le corresponde

establecer un mecanismo de auxilio técnico y de gestión económica con las federaciones madrileñas, autorizar los gastos plurianuales de dichas federaciones en los supuestos reglamentariamente previstos, determinar el destino de su patrimonio neto en caso de disolución, controlar las subvenciones que se les hubiera otorgado y autorizar el gravamen y enajenación de sus bienes inmuebles, cuando estos hayan sido financiados total o parcialmente con fondos públicos de la Comunidad de Madrid.

En el artículo 39.2.e) de la Ley 15/1994 establece que en los casos en que reglamentariamente se determine, las federaciones deberán someterse anualmente a auditorías financieras y, en su caso, de gestión, así como a informes de revisión sobre la totalidad o parte de sus gastos, sin perjuicio de las competencias en materia de control e inspección atribuidas a otros órganos por Ley.

Así pues, el artículo 33.3 del Decreto 159/1996, de 14 de noviembre (en adelante, Decreto 159/1996), por el que se regulan las Federaciones Deportivas de la Comunidad de Madrid, señala que por la Administración de la misma se aprobará el correspondiente plan sobre auditorías financieras y, en su caso, de gestión, al que deberán someterse las federaciones deportivas de la Comunidad de Madrid.

Por lo cual, y en desarrollo del citado artículo, se aprobó la Orden 615/2008, de 30 de julio, de la Consejería de Deportes, por la que se establece el Plan de Auditorías de las cuentas anuales de las Federaciones Deportivas Madrileñas, y que estableció la obligación de presentación por las federaciones deportivas madrileñas de las cuentas anuales auditadas en el Registro de Entidades Deportivas de la Comunidad de Madrid, así como su contenido, ámbito y plazo de presentación.

Esta Orden ha sido modificada por la Orden 564/2009, de 31 de marzo, la Orden 873/2010, de 5 de mayo, y la Orden 2295/2011, de 27 de diciembre, a los efectos de adecuar la cifra del presupuesto de gastos que determina la obligación de una federación deportiva de someter sus cuentas a auditoría.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida.

### **Tercera. - Naturaleza jurídica y habilitación.**

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(…) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Esto sentado, debe determinarse, en primer lugar, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo –la titular de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte-, para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

En el presente supuesto, es dable entender que concurre una habilitación concreta suficiente, en atención a lo prevenido en el Decreto 159/1996 y demás normativa citada.

Como ya hemos visto, el artículo 33.3 del Decreto 159/1996 atribuye a la Administración de la Comunidad de Madrid la aprobación del correspondiente Plan sobre Auditorías Financieras, y, en su caso, de gestión, al que deberán someterse las federaciones deportivas de la Comunidad de Madrid, mientras que su Disposición Final primera autoriza *“al Consejero de Educación y Cultura para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del presente Decreto”*.

Cabe traer a colación, en este punto, lo previsto en el Decreto 229/2021, de 13 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, cuyo artículo 1 dispone:

“El titular de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte tiene atribuidas las funciones establecidas en el artículo 41 y demás preceptos de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y restantes disposiciones en vigor, correspondiéndole, como órgano superior de la Administración de la Comunidad de Madrid, el desarrollo, coordinación y control de ejecución de las políticas públicas del Gobierno en materia de Cultura, Turismo y Deporte”.

Asimismo, observamos que son varias las menciones que específicamente contiene el precitado Decreto 229/2021 a las competencias que ostenta esta Consejería sobre las federaciones deportivas, destacando, a los efectos que nos ocupan, la contemplada en el artículo 12.1 b) que atribuye a la Viceconsejería de Deportes *“La supervisión y coordinación de las funciones de la Consejería respecto del funcionamiento de las federaciones deportivas”*, o la recogida en el artículo 13 g), que atribuye a la Dirección General de Deportes *“El conocimiento y supervisión de los programas de actuación y los balances económicos de las federaciones, asociaciones y entidades que reciban subvenciones y ayudas de la Comunidad de Madrid en materia deportiva”*.

Pues bien, la Consejera de Cultura, Turismo y Deporte, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 41.d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983),

puede ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones, todo ello de acuerdo con la habilitación conferida por el Decreto 159/1996 (artículo 33.3 y Disposición Final primera), por lo que nada cabría objetar.

#### **Cuarta. - Procedimiento.**

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse ahora si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

El artículo 5 del Decreto 52/2021 establece, en relación con la consulta pública, que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad

de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.

c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.”

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos:

”El proyecto no se va a someter a **consulta pública**, debido a que no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios, al ser la Comunidad de Madrid la que asume la carga de la realización de la auditoría de gestión, al regular aspectos parciales de una materia, y carecer de impacto significativo en la actividad económica.”

La MAIN justifica, con arreglo a la normativa vigente transcrita, la omisión del trámite de consulta previa, si bien sería deseable ampliar la motivación consignada en la misma, evitando caer en meros formulismos.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, que ostenta competencias en materia de deporte, según lo dispuesto en el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 229/2021, de 13 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte-.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, puesto que el presente Proyecto de Orden afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, durante un plazo de quince días hábiles desde el 16 de junio hasta el 6 de julio de 2022, ambos incluidos, si bien no se han recibido alegaciones.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquis la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, en tanto que se debe recabar informe en los supuestos en que del proyecto normativo pueda derivarse que se comprometan fondos de ejercicios futuros, se ha emitido informe por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

De conformidad con el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, se ha informado el Proyecto por la Dirección General Transparencia y Atención al Ciudadano.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

#### **Quinta. - Análisis del contenido.**

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (...)”, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

“Prima facie”, nos detendremos en el título.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Orden.

El Proyecto de Orden sometido a consulta consta de una Parte Expositiva y una Parte Dispositiva, seguida de una Parte Final.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: trámite de información pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, informes relativos al impacto por razón de género, al impacto sobre la familia, la

infancia y la adolescencia, así como el relativo al impacto por razón de orientación sexual e identidad de expresión de género y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el subrayado es nuestro).

En cuanto a la Parte Dispositiva, el **artículo 1** regula el objeto de la norma, al que ya se ha hecho referencia en el presente dictamen.

El **artículo 2** establece el ámbito de aplicación, respecto de aquellas federaciones deportivas que deban someterse a auditorías financieras y las federaciones deportivas que deben quedar sometidas a auditorías de gestión.

En concreto, las federaciones deportivas madrileñas que, a partir del ejercicio de 2022 (si su ejercicio es por año natural) o del ejercicio 2022-2023 (si su ejercicio es por temporada), hayan tenido un presupuesto total de gastos igual o superior a 400.000 euros, deberán someterse a auditoría financiera. Todo ello, sin perjuicio de que se pueda extender esta obligación a otras federaciones, independientemente de

su presupuesto, cuando por circunstancias especiales, la consejería competente en materia de Deportes considere necesario este instrumento de control y mejora de su gestión económica (apartado 1).

Y, además, las federaciones deportivas madrileñas deberán someterse a auditorías de gestión cuando existan razones económicas o de funcionamiento que así lo aconsejen, puestas de manifiesto a través de sus presupuestos, del resultado de sus cuentas anuales, de la forma de prestación de sus servicios o de su actuación ordinaria en el tráfico jurídico (apartado 2).

Obligación que responde a lo establecido en el Decreto 159/1996, en su artículo 33.3, en el que se dispone que por la Administración de la Comunidad de Madrid se aprobará el correspondiente Plan sobre Auditorías Financieras, y, en su caso, de gestión, al que deberán someterse las Federaciones deportivas de la Comunidad de Madrid.

Expuesto cuanto antecede, procede que nos detengamos, *prima facie*, en la cifra económica a partir de la cual resultará exigible que las federaciones deportivas se sometan a auditoría financiera: serán aquellas cuyo presupuesto total de gastos sea igual o superior a 400.000 euros.

La MAIN explica en estos términos la medida proyectada:

“La norma reduce las cargas administrativas, al incrementar, con respecto a la actual regulación, el importe mínimo del presupuesto de gastos en virtud del cual deberán someterse a auditoría financiera las federaciones deportivas, pasando de 300.000 a 400.000 euros. Ello supondrá que algunas federaciones ya no estén obligadas a someterse a dicha auditoría, salvo que «cuando por circunstancias especiales, la consejería competente en materia de Deportes considere necesario este instrumento de control y mejora de su gestión económica».

El Proyecto que nos ocupa supondrá, por tanto, un incremento del límite económico por encima del cual resultará exigible la auditoría financiera, lo que a su vez conllevará que se reduzca, en la práctica, el número de federaciones deportivas que deba someterse a este tipo de auditoría.

Nada se explica en la MAIN sobre este cambio que contrasta, a su vez, con la línea iniciada por la Orden 564/2009, de 31 de marzo, de la Consejería de Cultura, Deporte y Turismo, que modificara la vigente Orden 615/2008, ampliando el ámbito de aplicación del Plan de Auditorías, minorando entonces el límite del presupuesto a partir del cual resultaba obligatoria la auditoría (de 1.000.000 a 500.000 euros).

El expositivo de la referida Orden 564/2009 se pronuncia así: *“Una vez se ha dado cumplimiento al ámbito de aplicación establecido en el artículo 3 de la Orden 615/2008/00, se considera necesario continuar con el Plan de Auditorías para siguientes ejercicios ampliando el límite de gastos, con el fin de extender dicho control del gasto público al mayor número posible de Federaciones.”*

Se dispone, por ello: *“Ampliar el ámbito de aplicación de la Orden 615/2008/00, de 30 de julio, por la que se establece el Plan de Auditorías de las cuentas anuales de las Federaciones Deportivas Madrileñas, debiendo someterse a auditorías aquellas que, en el ejercicio de 2008, hayan tenido un presupuesto total de gastos igual o superior a 500.000 euros (...)”*.

Esta medida tuvo continuidad con la Orden 873/2010, de 5 de mayo, y con la Orden 2295/2011, de 27 de diciembre, ambas de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno; ésta última confirió a la Orden 615/2008 su actual redacción cuyo dispositivo primero prevé:

*“Modificar el artículo tres de la Orden 615/2008, de 30 de julio, de la Consejería de Deportes, disponiendo que las Federaciones Deportivas Madrileñas que en los ejercicios 2011 y siguientes hayan tenido un presupuesto total de gastos igual o superior a 300.000 euros, deberán someterse a auditoría. Todo ello, sin perjuicio de que se pueda extender esta obligación a otras federaciones, independientemente de su presupuesto, cuando por circunstancias especiales, la Viceconsejería de Cultura y Deportes considere necesario este instrumento de control y mejora de su gestión económica.”*

Es por ello por lo que se conmina a incorporar en la MAIN una justificación más detallada sobre las razones que conducen al establecimiento del nuevo límite presupuestario, máxime cuando las auditorías que contiene la nueva regulación se

conciben *“como instrumentos de control que coadyuven a garantizar los objetivos de control de gastos y de optimización de funcionamiento, todo ello en el marco de las subvenciones otorgadas a las mismas”*, a tenor de lo señalado en el artículo 1 del Proyecto sometido a consulta.

Ciertamente, la Orden proyectada también contempla la posibilidad de extender esta obligación a otras federaciones *“independientemente de su presupuesto”*, si bien la redacción empleada por el prenormador para definir los supuestos que pudieran habilitar para exigir el sometimiento a este tipo de auditoría adolece de un elevado grado de imprecisión: *“cuando por circunstancias especiales, la consejería competente en materia de Deportes considere necesario este instrumento de control y mejora de su gestión económica”*.

En aras de la debida seguridad jurídica y a fin de evitar una actuación administrativa arbitraria -proscrita para los poderes públicos ex artículo 9.3 de la Constitución- resultaría necesario definir con mayor precisión a qué *“circunstancias especiales”* se está haciendo referencia, además de fijar los criterios por los que la consejería competente en la materia pudiera *“considerar necesaria”* la exigencia de la precitada auditoría.

En otro orden de cuestiones, observamos que el apartado 2 del artículo examinamos describe los supuestos en que las federaciones deportivas deben someterse a auditorías de gestión. Sería preciso, de igual modo, que se objetivaran en mayor medida los supuestos en los que tal obligación resulta exigible, evitando expresiones del tipo *“cuando existan razones económicas o de funcionamiento que así lo aconsejen”*, todo ello, en orden a evitar que las decisiones adoptadas puedan ser tiladas de arbitrarias.

El **artículo 3**, respecto a la realización y presentación de las auditorías, se refiere en su apartado 2 a los supuestos de aquellas federaciones deportivas que deben quedar sometidas a una auditoría de gestión. Según se indica, se identificarán *“mediante resolución motivada del titular de la dirección general competente en materia de Deportes”*.

No obstante, debería revisarse la ubicación de este apartado 2 en su primer inciso, en cuanto que parece estar más vinculado al ámbito de aplicación de las entidades a las que se impone la obligación de someterse a una auditoria de gestión, que a la forma de realización y presentación de las mismas a la que se refiere el artículo 3.

Se advierte, por otro lado, que la descripción de los supuestos que contiene este apartado en relación con las federaciones deportivas que habrían de quedar sujetas a la auditoría de gestión (*“en función de su presupuesto, ingresos o características de funcionamiento”*), no coincide exactamente con las descritas en el artículo 2, apartado 2, de la Orden proyectada.

A fin de evitar ulteriores dudas interpretativas, se insta a reformular la redacción empleada en ambos apartados, de modo que se dote al texto de una adecuada coherencia.

Asimismo, procedería concretar la previsión del siguiente tenor: *“cuya práctica corresponderá a la Administración Deportiva de la Comunidad de Madrid, por sí o a través de otro tipo de entidades”*. En particular, debería determinarse con mayor concisión el alcance de su último inciso.

Por otro lado, se sugiere desarrollar en mayor medida las especificaciones para la tramitación y la aportación de la documentación correspondiente para la presentación de las respectivas auditorias.

El **artículo 4** del Proyecto incorpora el contenido de las auditorias, tanto de las auditorias financieras como de las auditorias de gestión.

La **Disposición derogatoria única** establece que queda derogada la Orden 615/2008/00, de 30 de julio, de la Consejería de Deportes, por la que se establece el Plan de Auditorías de las cuentas anuales de las Federaciones Deportivas Madrileñas, acomodándose, de este modo, a la Directriz 41<sup>a</sup> a cuyo tenor: -“las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor”.

Finalmente, la **Disposición Final única** regula la entrada en vigor de la norma ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Se informa favorablemente el **Proyecto de Orden de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se establece el Plan de Auditorías financieras y de gestión de las federaciones deportivas madrileñas**, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en la  
Consejería de Cultura, Turismo y Deporte**

Mar González Priego

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Luis Banciella Rodríguez- Miñón**

**SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA, TURISMO  
Y DEPORTE**