

**A LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID**

**EL LETRADO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID**, en representación y defensa del mismo conforme a lo dispuesto en el artículo 551 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, así como en el artículo 28.1 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, con domicilio a efectos de notificaciones en la calle Montalbán, nº 1, 28014-Madrid, ante la **ILMA. SALA** comparece en el procedimiento de referencia, y, como mejor proceda en Derecho, **DICE:**

Que en fecha 20 de noviembre de 2017 le ha sido notificado el Auto dictado el día 14 de noviembre anterior, que tiene la siguiente **PARTE DISPOSITIVA:**

“Acordamos conceder la medida cautelar solicitada por el Abogado del Estado y suspendemos la ejecutividad de los Acuerdos recurridos, expresados en el Antecedente de Hecho Único de este auto; sin expresa condena en costas.”

Que por medio del presente escrito y en la representación indicada, interpone en tiempo y forma **RECURSO DE REPOSICIÓN** contra el citado Auto, con arreglo a las siguientes

**ALEGACIONES**

**PRIMERA.- Razones del Auto recurrido para conceder la medida cautelar instada por la Abogacía del Estado en representación de la Delegación del Gobierno en Madrid.**

1ª.- Aplicación del principio de anualidad presupuestaria como óbice para la ejecutividad de los acuerdos impugnados y necesaria adopción de la medida cautelar solicitada para asegurar el efecto útil de la sentencia que llegue a dictarse en su día.

2ª.- Prevalencia del interés general del conjunto del Estado en materia de estabilidad presupuestaria y cumplimiento de los compromisos acordados con la Unión Europea, frente al interés público de la Administración municipal y de los ciudadanos como destinatarios finales y beneficiarios del importe de las partidas afectadas por los acuerdos objeto de impugnación.

En primer lugar, querríamos señalar que en el conflicto planteado ante el Tribunal subyace un problema presupuestario que quizá no hayamos sabido explicar con suficiente claridad. Ese conflicto deriva de la interpretación realizada por el Abogado del Estado de que las modificaciones presupuestarias realizadas por el Ayuntamiento de Madrid han dejado sin efecto la eficacia de las medidas previamente adoptadas para asegurar el cumplimiento de la regla de gasto (básicamente los AND<sup>1</sup>).

Pues bien, de forma clara y directa queremos subrayar que esa afirmación es incorrecta, porque las modificaciones presupuestarias adoptadas no incrementan el gasto computable en el cumplimiento de la regla de gasto. Ello significa que si el gasto computable que inicialmente tenía previsto realizar el Ayuntamiento era, por ejemplo, de 5.000 millones de euros y después de los AND quedó reducido a 4.700 millones, después de aprobar las modificaciones presupuestarias el gasto computable a efectos de la regla de gasto era de 4.700 millones, exactamente el mismo.

Esta circunstancia se explica porque la regla de gasto excluye de su cómputo determinados gastos (aquellos destinados a realizar IFS<sup>2</sup>, definidos en la disposición adicional 6ª de la LOEPSF<sup>3</sup>) y las modificaciones presupuestarias aprobadas se hicieron para habilitar la realización de gasto en dichas finalidades. Por tanto, aunque el “gasto” autorizado pudiera verse incrementado, lo cierto es que el “gasto computable para verificar el cumplimiento de la regla de gasto” no se vio incrementado por la realización de dichas modificaciones presupuestarias.

La veracidad de esta afirmación se desprende, como decíamos, del contenido de la disposición adicional 6ª, apartado cuarto, de la LOEPSF, que establece que “el importe del gasto realizado de acuerdo con lo previsto en los apartados dos y tres de esta disposición no se considerará como gasto computable a efectos de la regla de gasto definida en el artículo 12”. Y aunque es cierto que las declaraciones del concejal delegado responsable del Área de Gobierno de Economía y Hacienda en la Comisión Permanente ordinaria del Pleno pudieran llevar a una interpretación distinta, lo cierto es que tenían un contenido político y como tal hay que interpretarlas, correspondiendo en esta fase de enjuiciamiento realizar una valoración estrictamente jurídica de los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Madrid.

A pesar de que el Auto que se recurre invoca la doctrina jurisprudencial que estudia la regulación de las medidas cautelares contenida en la vigente LJCA<sup>4</sup> en su referencia al denominado efecto útil de la sentencia y a la necesidad de evitar la pérdida de la finalidad legítima del recurso, y a pesar de que no olvida idéntica referencia a la ponderación de los intereses generales o de terceros, que no pueden quedar perturbados de forma grave en caso de adoptarse la medida cautelar, es lo cierto que las dos razones que arguye para acordar la medida cautelar interesada por el Abogado del Estado se apartan de “la necesidad de atenerse a la singularidad de cada caso debatido por las circunstancias concurrentes en el mismo”, como exige el Tribunal Supremo, lo que implica, desde luego, el desacuerdo doctrinal con “declaraciones dogmáticas y con criterios rígidos o uniformes”.

Por ello, entendemos que las dos razones fundamentales por las que el Auto recurrido acuerda la medida cautelar interesada por la Delegación del Gobierno en Madrid carecen de virtualidad jurídica, al no responder a la hermenéutica de la justicia

---

<sup>1</sup> Acuerdos de no disponibilidad.

<sup>2</sup> Inversiones financieramente sostenibles.

<sup>3</sup> Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<sup>4</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

cautelar legal y jurisprudencialmente establecida. Se combaten en las siguientes alegaciones esos dos fundamentos jurídicos del Auto recurrido.

**SEGUNDA.- Indebida aplicación del apartado 1 del artículo 130 de la LJCA. Improcedente aplicación del principio de anualidad presupuestaria.**

Debemos reiterar que la adopción de las medidas cautelares solicitadas por la Delegación del Gobierno en Madrid produciría en este proceso un resultado totalmente ajeno al que les reconoce la ley procesal, porque no tendrían un efecto provisional o cautelar, sino definitivo e inexorable, hasta tal punto que en caso de su adopción definitiva se produciría la pérdida del objeto del proceso.

Esta contundente afirmación se basa en el hecho de que la suspensión cautelar de las modificaciones presupuestarias aprobadas determinaría la imposibilidad jurídica de ejecutar dichos créditos en el momento de dictar sentencia, porque estos créditos presupuestarios constituyen una autorización para gastar limitada al ejercicio 2017, de modo que su falta de ejecución este año determina la extinción de esas autorizaciones para gastar como consecuencia del principio de anualidad presupuestaria. Consecuentemente, si se mantiene la medida cautelar y en 2018 ó 2019 se dicta sentencia reconociendo la legalidad de las modificaciones presupuestarias, el Ayuntamiento no podría ejecutar esos créditos presupuestarios porque su disponibilidad está limitada, única y exclusivamente, al ejercicio 2017.

La primera razón que ha manejado el Tribunal para la adopción de la medida cautelar carece de virtualidad jurídica porque, de llegar a ejecutarse los acuerdos impugnados, no quedaría comprometida la eficacia de la sentencia, ni siquiera entendida como la posibilidad de ejecutarse en sus propios términos, ni tampoco el recurso perdería su finalidad. Aunque los créditos presupuestarios objeto de la impugnación hubieran sido ya ejecutados cuando se dictara la sentencia, ello no es contrario al principio de anualidad presupuestaria, ni haría perder el efecto útil a la sentencia aunque ésta se dicte finalizado el presente ejercicio presupuestario.

Y es que el argumento utilizado por la Delegación del Gobierno y aceptado por el Tribunal se vuelve contra sí mismo.

Justamente de no ejecutarse los acuerdos impugnados antes del 31 de diciembre de 2017, es el propio principio de anualidad presupuestaria el que -con la suspensión de los acuerdos- compromete e impide, como hemos visto al comienzo de esta alegación, la eficacia de la sentencia, pues en el caso de una sentencia desestimatoria que declarase la conformidad a derecho de los acuerdos municipales impugnados, ésta sería ya inejecutable. Y por el contrario, en el caso de una sentencia estimatoria cabría la ejecución de ésta imponiendo una vuelta a la senda de gasto en el ejercicio presupuestario de 2018, que por otra parte es como está concebido el sistema.

Es decir, precisamente con la concesión de la medida cautelar solicitada por el Abogado del Estado y la declaración de suspensión de la ejecutividad de los Acuerdos recurridos, las pretensiones del recurso se ven cumplidas aún en el caso de que el Tribunal acabara dictando una sentencia favorable al Ayuntamiento de Madrid, y es que en base al principio de anualidad presupuestaria y al hecho de que no resulta posible

dictar sentencia firme antes de fin de ejercicio, como explica el propio Auto recurrido, los créditos presupuestarios objeto de la impugnación no podrían ser empleados cuando se dictara la sentencia, y por tanto ésta carecería de efecto útil.

Dicho de otro modo: sin querer el Tribunal prejuzgar el fondo del asunto, tal sería exactamente la consecuencia de su resolución si es que ésta no se repone.

Sentado lo anterior, se ha de poner de manifiesto que la aplicación del citado principio de anualidad presupuestaria por parte del Tribunal parte de una premisa incorrecta y que entendemos no aplicable y, por ende, no constituye base para la fundamentación de la adopción de la medida cautelar acordada.

La aprobación, ejecución y control del presupuesto general de cualquier administración pública, y en consecuencia del presupuesto general del Ayuntamiento de Madrid, están sujetos a la aplicación de los preceptos y principios recogidos en los artículos que integran el Título VI del TRLRHL<sup>5</sup>.

Entre los principios de aplicación al presupuesto se encuentra el principio de anualidad. Ahora bien, el principio de anualidad presupuestaria en los términos establecidos en el TRLRHL produce su efectividad sobre el presupuesto, pero no sobre cualquier esfera de actuación económica de una administración en el ejercicio de sus potestades, como ahora se pretende.

Es decir, el principio de anualidad tiene una doble manifestación: por una parte en la aprobación del presupuesto (artículos 112.1 de la LRBRL<sup>6</sup> y 169.6 del TRLRHL), determinando los requisitos para ello; y por otra en su ejecución, que determina que los créditos para gastos que el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedan anulados de pleno derecho, sin más excepciones que las señaladas en el artículo 182 del TRLRHL.

Sin embargo, tal como se advierte en el escrito de esta parte de oposición a las medidas cautelares, los Acuerdos plenarios por los que se aprueban modificaciones presupuestarias que han sido impugnados (suplementos de crédito y créditos extraordinarios), no afectan al crédito presupuestario bloqueado por los AND correspondiente a dicho año 2017, que sigue en situación de bloqueo según consta en el presupuesto y contabilidad del Ayuntamiento de Madrid y se ha acreditado con certificación expedida por su Intervención General que se acompañó al escrito de oposición a las medidas cautelares.

No vulneran el artículo 25.1.a) de la LOEPSF ni demás normativa aplicable, sino que el crédito incorporado en las partidas mediante modificaciones de crédito lo es para la utilización del superávit presupuestario, esto es, procede del presupuesto de 2016 y además no computa como gasto a efectos del cómputo de la regla de gasto, de acuerdo con lo establecido en la DA 6ª de la LOEPSF.

Esto es, la aplicación que del principio de anualidad presupuestaria efectúa el Auto recurrido carece de fundamento jurídico-económico, por cuanto no se está

---

<sup>5</sup> Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

<sup>6</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

comprometiendo crédito del presupuesto de 2017, sino que se está utilizando el remanente líquido de tesorería existente del año 2016, sin que dé lugar a un incremento del gasto en tanto que su financiación no se sufraga con los créditos consignados en el presupuesto de 2017.

Pero, además, la fundamentación referida al principio de anualidad presupuestaria contenida en el Auto recurrido contraría la LOEPSF, que en su disposición adicional 6ª, apartado 4, establece que el gasto financiado con superávit presupuestario no computa a efectos de la regla de gasto.

Es necesario reiterar que se están entremezclando conceptos económicos y ejercicios presupuestarios distintos de cara a la indebida prosperabilidad de la justicia cautelar solicitada. Al margen de no corresponder en esta pieza separada enjuiciar el fondo del asunto, lo que sí es necesario es delimitar el ámbito normativo aplicable reflejado en los preceptos anteriormente reseñados.

Y es que como ya se pusiera de manifiesto por parte del Ayuntamiento de Madrid, el problema radica en determinar de dónde proviene la financiación: a saber, es fundamental afirmar que, para que las IFS no computen como gasto, al amparo de lo establecido en la DA 6ª de la LOEPSF, deben estar financiadas con superávit presupuestario de 2016, como ocurre en los Acuerdos impugnados, y no con presupuesto corriente de 2017.

Por tanto, hemos de reiterar que, como ya se ha explicado antes con relación al principio de anualidad presupuestaria, del mismo modo y con los mismos argumentos podría predicarse el perjuicio que causa al Ayuntamiento la medida cautelar, ya que de no ejecutarse los acuerdos impugnados quedará comprometida la eficacia de la sentencia y las pretensiones del recurrente se verán cumplidas aún en caso de sentencia favorable al Ayuntamiento, por cuanto, al no resultar posible dictar sentencia firme antes de fin de ejercicio, los créditos presupuestarios objeto de la impugnación no podrían en ningún caso ser empleados cuando se dictara la sentencia.

Al margen de lo anterior, consecuencia en verdad excéntrica al derecho y que por sí misma impone la reposición del Auto recurrido, no debemos olvidar el **contenido exclusivamente económico de los acuerdos plenarios impugnados** y cuya ejecutividad ahora se suspende en virtud de este Auto, entendiéndose por ello que no se da el requisito previsto en el artículo 130.1 de la LJCA relativo a la pérdida de la finalidad legítima del recurso.

Como resulta pacífico doctrinal y jurisprudencialmente, y ya se pusiera de manifiesto por parte del Ayuntamiento de Madrid, la pérdida de la finalidad legítima del recurso en caso de no adoptarse la medida cautelar (*periculum in mora*) es el requisito fundamental que se recoge en el artículo 130.1 de la LJCA, existiendo determinados supuestos cuya aplicabilidad en los términos legal y jurisprudencialmente configurados resulta más cuestionable, como es el caso de los actos que ahora nos ocupan por el contenido exclusivamente económico de los mismos.

Traemos a colación por su identidad el contenido del **Auto nº 274/2017, de 21 de junio de 2017, de la Sección Sexta de esta misma Sala**, al que hace referencia el

Abogado del Estado en el apartado 2.6 de su escrito, por el cual se desestimaba precisamente la medida cautelar instada por el Ayuntamiento de Madrid para que se suspendiera la ejecutividad de las resoluciones de fechas 5 y 7 de abril de 2017, de la SGFAL<sup>7</sup>, acordando remisión de AND sobre créditos no destinados a necesidades imprevistas, inaplazables y no discrecionales del presupuesto 2017 por importe al menos de 238.327.541,70 euros; para invocar la aplicación a nuestro caso de la doctrina acogida allí en un caso semejante, que sin embargo se resuelve en sentido exactamente contrario al que ahora ha adoptado otra sección distinta del mismo Tribunal Superior de Justicia de Madrid, aquella a la que nos dirigimos.

El Fundamento de Derecho 3º del citado Auto dispone:

*“En el presente supuesto, no solo nos encontramos ante la impugnación de una resolución de contenido negativo, sino que la misma es de contenido eminentemente económico. De tal modo, a las matizaciones inherentes a los actos negativos se yuxtapone la constatación de que, **por tratarse de actos de contenido económico como el que nos ocupa, el periculum in mora requiere un especial esfuerzo argumentativo, dado que la presunción legal opera a favor de la posibilidad -apoyada en la solvencia patrimonial de las Administraciones Públicas- y facilidad de la reparación de los daños y perjuicios cuando éstos son de orden económico**. En el mismo sentido, en estos supuestos, la obligación de prueba tiene perfiles específicos, ya que la parte que solicite la suspensión de un acto de contenido económico habrá de acreditar no sólo los daños y perjuicios que su ejecución le causa, sino -de forma acumulativa y no alternativa- la falta de solvencia que pueda hacerlos de difícil o imposible reparación, sin lo cual el órgano jurisdiccional no puede valorar circunstanciadamente todos los intereses en conflicto, tal como exige el artículo. 130.1 de la Ley de la Jurisdicción para que la medida cautelar pueda adoptarse. Los Autos de 3 de junio de 1991, 14 de enero de 1992, 28 de septiembre de 1994, 19 de marzo de 1997, entre otros, de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, son claros al respecto, cuando sientan que la ejecución de actos administrativos de tal naturaleza, salvo excepciones específicas y acreditadas por las especiales circunstancias que lo rodean puedan hacer procedente la suspensión de su ejecutividad, no genera perjuicios de imposible o difícil reparación, toda vez que la Administración es por su propia naturaleza, organización y funcionamiento, una entidad pública responsable y solvente en grado máximo, por lo que la posible existencia de esos perjuicios económicos derivados de la ejecución del acto administrativo que posteriormente fuese anulado en vía jurisdiccional, no puede ofrecer ni ofrece dificultades en cuanto a la congrua y adecuada reparación de los perjuicios y daños causados fácilmente conseguible dada la solvencia de la Administración. Los citados supuestos excepcionales en los que aun siendo exclusivamente económico el contenido del acto resulta procedente la suspensión se ciñen a aquéllos en que ha de hacerse efectiva ésta se colocara al recurrente en una grave situación de insolvencia que comprometiese la continuación de su actividad económica. Ahora bien, como es jurisprudencia reiterada de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (Autos de 19 de septiembre y 29 de diciembre 1990 y 3 y 6 mayo 1991, entre otros) la suspensión de la ejecución del acto administrativo sólo puede ser otorgada en los casos en que se alegue y acredite que ha de producir daños o perjuicios de reparación”*

---

<sup>7</sup> Secretaría General de Financiación de la Administración Local, del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

*imposible o difícil; y es lo cierto que, en el presente caso, y tras la exigida ponderación, el actor no acredita suficientemente la causación de perjuicios de difícil reparación, pues los elementos de prueba que aporta a tal objeto no resultan suficientes para establecer la certeza, aún de forma indiciaria, de dicha alegación.”*

Esta doctrina, unida a la improcedente aplicación que del principio de anualidad presupuestaria se ha realizado por el Tribunal en los términos anteriormente argumentados, evidencian que en modo alguno supone impedimento la ejecutividad de los Acuerdos plenarios suspendidos para la correcta ejecución de una eventual sentencia desestimatoria para los intereses municipales, ya que al tratarse de Acuerdos de contenido única y exclusivamente económico podría ser ejecutada en todo momento al no vincularse, como se ha señalado, al ejercicio presupuestario de 2017, sin que por tanto se pueda hablar de pérdida de la finalidad legítima del recurso ni, por ende, concurren los requisitos mínimos necesarios para que prospere la justicia cautelar.

**TERCERA.- Indebida aplicación del apartado 2 del artículo 130 de la LJCA. Inexistencia de primacía del interés general del Estado frente a otros intereses públicos en conflicto para la concesión de la justicia cautelar.**

Tampoco es cierto que el incumplimiento de la regla de gasto pueda comprometer el interés general de España, por dos razones fundamentales: la primera es que la normativa europea no establece ninguna consecuencia directa por el incumplimiento de la regla de gasto (a diferencia de lo que sucede con el déficit). Y aunque es cierto que son frecuentes las dificultades para diferenciar déficit, deuda y regla de gasto, lo cierto es que son tres valoraciones del gasto público claramente diferenciadas. Y, para colocar en su contexto la situación del Ayuntamiento de Madrid, debemos insistir en que lejos de tener déficit (lo más reprochable desde el punto de vista europeo) tiene un superávit de más de 1.000 millones de euros (igual que el año pasado y el anterior). Por tanto, desde una perspectiva del derecho europeo, la situación presupuestaria del Ayuntamiento de Madrid no sólo es irreprochable, sino que se puede decir que es absolutamente ejemplar.

Por tanto, la segunda razón ofrecida en el Auto recurrido para acordar la suspensión de la ejecutividad de los Acuerdos de Pleno impugnados carece igualmente de virtualidad jurídica, porque el contrapeso que establece el párrafo 2 del artículo 130 de la LJCA, consistente en la “valoración o ponderación del interés general o de tercero (TS S-14-6-2005), de forma que si se apreciara una perturbación grave de esos intereses, la medida debe denegarse”, debería llevar en el presente caso a apreciar como prevalentes los intereses públicos del Ayuntamiento de Madrid o los particulares de los beneficiarios del importe de las partidas afectadas por los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito, que se hallan debidamente acreditados en autos y no de manera genérica, frente a los intereses de la Administración del Estado.

Y ello porque en modo alguno se comprometen los objetivos del conjunto del Estado “en materia de estabilidad presupuestaria y cumplimiento de los compromisos acordados con la Unión Europea”. Muy al contrario.

La medida cautelar no es necesaria para que la contribución del Ayuntamiento de Madrid a los intereses generales a que se refiere el Auto recurrido siga siendo extraordinariamente cuantiosa y de gran importancia, por lo que, con independencia de que da lugar a un reparto injusto de la carga relativa al cumplimiento de los compromisos con la Unión Europea, no aporta mayor estabilidad presupuestaria.

En efecto, los compromisos con la Unión Europea se refieren a la estabilidad presupuestaria y no a la regla de gasto, estableciéndose un objetivo de déficit para el conjunto nacional que se ha fijado en un 4,6% del PIB<sup>8</sup> para 2016.

En dicho ejercicio, según el “Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del Ejercicio 2016”, emitido por el Gobierno de España el 13 de octubre de 2017 (**se acompaña como documento número 1**), la situación de cumplimiento del objetivo de estabilidad (déficit/superávit) ha sido la siguiente:

Subsectores	Déficit en contabilidad nacional		Déficit a efectos de cumplimiento del OEP*		Objetivo de Estabilidad Presupuestaria	Desviación
	En millones de euros	En porcentaje del PIB	En millones de euros	En porcentaje del PIB		
Administración Central	-30.150	-2,70	-27.761	-2,48	-2,2	-0,3
Comunidades Autónomas	-9.341	-0,84	-9.320	-0,83	-0,7	-0,1
Corporaciones Locales	6.847	0,61	6.847	0,61	-	0,6
Fondos de Seguridad Social	-17.757	-1,59	-17.757	-1,59	-1,7	0,1
<b>Administraciones Públicas</b>	<b>-50.401</b>	<b>-4,51</b>	<b>-47.991</b>	<b>-4,29</b>	<b>-4,6</b>	<b>0,3</b>
<b>PIB utilizado</b>	<b>1.118.522</b>					

\*A efectos de cumplimiento del OEP para el año 2016, no se ha incluido en el déficit de la AACC la ayuda neta al sector financiero por importe de 2.389 millones, cifra que equivale a 0,21 puntos del PIB, así como los gastos de carácter extraordinarios derivados del terremoto de Lorca por importe de 21 millones registrados en la Comunidad Autónoma de Murcia.

Fuente: IGAE

Como puede apreciarse en el anterior cuadro, del reparto del déficit permitido entre las diferentes administraciones resulta que a las corporaciones locales, a diferencia del resto, si bien no se les permite incurrir en déficit alguno, tampoco se les exige superávit, lo que significa que las corporaciones locales podrían perfectamente cumplir su objetivo aún sin registrar ningún superávit.

Pero la realidad es que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas en su conjunto han cumplido el objetivo de déficit marcado ante Europa, registrando déficits mayores a los permitidos; la Seguridad Social ha registrado un déficit dentro del permitido; y el conjunto de las corporaciones locales (a las que no se les permitía déficit alguno) han registrado un superávit que ha dado lugar a que el conjunto nacional se encuentre dentro del límite de déficit permitido.

Además, del resultado positivo conjunto de las corporaciones locales, que ha totalizado un superávit de 6.847 millones de euros (según datos del referido informe del Gobierno de España), la mayor contribución la aporta el Ayuntamiento de Madrid, con

<sup>8</sup> Producto interior bruto.

un superávit de 1.022 millones de euros, y eso en un ejercicio en el que el Ayuntamiento de Madrid arrojó, a juicio del Ministerio de Hacienda y Función Pública, una cifra de incumplimiento de la regla de gasto de 238 millones de euros y se ejecutaron inversiones financieramente sostenibles por importe de 110 millones de euros.

Debe tenerse en cuenta que las IFS a que se refieren las modificaciones de crédito recurridas no afectan, repetimos de nuevo, a la regla de gasto. Es decir, que su importe (275.004.365,95 euros) no incrementa el gasto computable a efectos de dicha regla, de modo que tal gasto computable es el mismo tanto si se llevan a cabo las IFS como si no.

A diferencia de lo que ocurre con la regla de gasto, la ejecución de las IFS sí tiene incidencia en el cálculo del superávit/déficit presupuestario, pero, dado el elevado importe del superávit presupuestario del Ayuntamiento (1.022 millones de euros), aunque las IFS lo reduzcan, el Ayuntamiento se seguirá manteniendo en niveles muy elevados de superávit, cumpliendo con creces, como ha venido haciendo siempre, con su objetivo de estabilidad presupuestaria que como se ha indicado es déficit cero.

En consecuencia, la realización por el Ayuntamiento de las IFS contempladas en las modificaciones de crédito recurridas no compromete ni la regla de gasto ni el objetivo de estabilidad presupuestaria (déficit cero) del Ayuntamiento y, por tanto, no es admisible que, invocando una posible repercusión negativa en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del Reino de España, se le exija a este Ayuntamiento (o a cualquier otro) que cumpla un objetivo de estabilidad presupuestaria superior al previsto en la LOEPSF, pues de los incumplimientos de dicho objetivo deben responder las Administraciones incumplidoras y no otras.

De todo ello se desprende, sin necesidad ni riesgo algunos de prejuzgar el fondo del asunto, que el cumplimiento o incumplimiento de la regla de gasto o la ejecución de inversiones financieramente sostenibles no lesionan “la garantía de la estabilidad presupuestaria”, ni tampoco los objetivos de la misma: esto es, i) ni afectan a “la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas”, ii) ni perjudican “la confianza en la estabilidad de la economía española”, iii) ni tampoco debilitan “el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, concretamente las obligaciones derivadas del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012”, a los que se refiere el Preámbulo de la LOEPSF, por lo que en modo alguno puede afirmarse, como hace el Auto recurrido, que la ejecutividad de los Acuerdos impugnados haya de suspenderse por exigirlo así la prevalencia de los intereses generales representados por la Administración del Estado.

Cabe añadir, y ya con relación al ejercicio 2017, que los objetivos del conjunto del Estado en materia de estabilidad presupuestaria y cumplimiento de los compromisos acordados con la Unión Europea ya se han rendido por el Reino de España a Bruselas el pasado 16 de octubre mediante la presentación de su Plan Presupuestario 2018 y la rendición trimestral de 2017<sup>9</sup>, en la que se puede leer la afirmación siguiente “De

---

<sup>9</sup> [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/171017\\_np\\_planptos.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/171017_np_planptos.pdf)

*acuerdo con los últimos datos, la previsión de cierre para 2017 indica que se alcanzará el objetivo de déficit público, fijado en el 3,1 por ciento, siendo por subsectores, la previsión de ejecución para 2017 un déficit del -1,7 por ciento del PIB en la Administración Central, de la Seguridad Social del -1,5 por ciento del PIB, de las CCAA del -0,6 por ciento del PIB, mientras que para las EELL la previsión es un superávit del +0,6 por ciento del PIB.”* Parece claro, por tanto, que en absoluto se prevé que los Acuerdos del Ayuntamiento de Madrid que han sido impugnados puedan incidir negativamente en la situación de cumplimiento o no por el conjunto del Estado en materia de estabilidad presupuestaria y cumplimiento de los compromisos acordados con la Unión Europea pues ya el Estado ha certificado y asumido esa previsión de cumplimiento a Bruselas.

Además de todo ello, el incumplimiento de la regla de gasto en el Derecho europeo, a diferencia de lo que ocurre con los objetivos de estabilidad presupuestaria en sentido estricto (saldo presupuestario y volumen de deuda), no implica ninguna consecuencia “per se”, tal y como se dispone en el artículo 5 del Reglamento (UE) número 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) número 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

A esta conclusión ha llegado también la AIReF<sup>10</sup>, tal y como consta en la página 10 del **documento que se acompaña como número 2**, donde expresamente se dice que la regla de gasto en el Derecho de la Unión Europea es “un indicador del Objetivo a Medio Plazo (MTO por sus siglas en inglés) medido en términos de saldo estructural. Al no ser un objetivo, su incumplimiento no tiene consecuencias sancionadoras, que solo se desencadenan si hay una desviación en el MTO”.

Así, el efecto inocuo de una eventual vulneración de la regla de gasto por parte del Ayuntamiento de Madrid se ve indubitablemente corroborado por el hecho de que, como reconoce el propio Ministerio de Hacienda y Función Pública en el informe que se ha acompañado como documento número 1 (página 12), en el ejercicio 2016 cinco comunidades autónomas (Andalucía, Canarias, Galicia, Murcia y País Vasco), que representan un gasto público mucho más importante que el Ayuntamiento de Madrid, incumplieron abierta y ostensiblemente la regla de gasto, sin que de ello se haya derivado consecuencia alguna negativa para el interés general.

Por tanto, sostener que el incumplimiento de la regla de gasto puede comprometer los intereses generales es notoriamente incorrecto.

#### **CUARTA.- Incumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales de la justicia cautelar.**

Sin intención de ser reiterativos en cuanto a los argumentos planteados en su día contra la solicitud de la medida cautelar instada por Abogacía del Estado y adoptada ahora mediante el Auto que recurrimos en reposición, es necesario poner de manifiesto la incorrecta valoración que de las circunstancias de hecho se ha realizado en el asunto

---

<sup>10</sup> Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

que nos ocupa, por cuanto la adopción de la medida supone la inaplicación de los requisitos que la justicia cautelar exige legal y jurisprudencialmente.

En este sentido, el Auto del Tribunal Supremo de 8 de Mayo de 2012 (rec. 313/2012), que realiza un exhaustivo análisis de los requisitos aplicables a la justicia cautelar, establece como tal la imposibilidad de prejuzgar el fondo del asunto. Señala el Tribunal Supremo que *“Las medidas cautelares tienen como finalidad que no resulten irreparables las consecuencias derivadas de la duración del proceso. De modo que la adopción de tales medidas no puede confundirse con un enjuiciamiento sobre el fondo del proceso. Como señala la STC 148/1993” el incidente cautelar entraña un juicio de cognición limitada en el que el órgano judicial no debe pronunciarse sobre las cuestiones que corresponde resolver en el proceso principal*” (Cfr. ATS de 20 de mayo de 1993).

Pues bien, en el supuesto que nos ocupa la adopción de las medidas cautelares en los términos acordados supone *per se* un enjuiciamiento sobre el fondo del asunto, por cuanto las mismas están avocando al Ayuntamiento de Madrid a un cumplimiento de los parámetros de estabilidad presupuestaria más exigente del legalmente establecido, al hacer prevalecer un supuesto interés general del Estado, que de ningún modo ha acreditado la Delegación del Gobierno en Madrid que se vea comprometido.

Por otro lado, no debemos olvidar, en los términos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la complementariedad de los criterios de ponderación de los intereses concurrentes y de pérdida de la finalidad legítima del recurso, destacando frecuentemente la jurisprudencia que: *“al juzgar sobre la procedencia [de la suspensión] se debe ponderar, ante todo, la medida en que el interés público exija la ejecución, para otorgar la suspensión, con mayor o menor amplitud, según el grado en que el interés público esté en juego”*. Por consiguiente, en la pieza de medidas cautelares deben ponderarse las **circunstancias que concurren en cada caso y los intereses en juego, tanto los públicos como los particulares en forma circunstanciada**.

Como reitera hasta la saciedad la jurisprudencia, *“cuando las exigencias de ejecución que el interés público presenta son tenues, bastarán perjuicios de escasa entidad para provocar la suspensión; por el contrario, cuando aquella exigencia es de gran intensidad, sólo perjuicios de elevada consideración podrán determinar la suspensión de la ejecución del acto”* (ATS 3 de junio de 1997, entre otros muchos).

Al margen de la crítica a la prevalencia del interés general del conjunto del Estado en materia de estabilidad presupuestaria y cumplimiento de los compromisos acordados con la Unión Europea frente al interés público de la Administración municipal, de los ciudadanos y de terceros como destinatarios finales y beneficiarios del importe de las partidas afectadas por los acuerdos objeto de impugnación, prevalencia que supone hacer responsable a una Administración cumplidora con superávit de la compensación económica que el Estado necesita para hacer frente al incumplimiento que de sus obligaciones económicas se derivan, lo cierto es que por el Tribunal no se está valorando que la adopción de las medidas cautelares acordadas en nada va a ayudar al Estado para cumplir con sus compromisos con Europa, ni en el ejercicio 2017 ni en el 2018 por los motivos antes expuestos. Ahora bien, la realidad es que mientras el Estado no acaba de cumplir las medidas exigidas por Europa para corregir su déficit excesivo y

este incumplimiento no lleva consigo, sin embargo, la exigencia de más ajustes ([https://elpais.com/economia/2017/11/22/actualidad/1511380581\\_182241.html](https://elpais.com/economia/2017/11/22/actualidad/1511380581_182241.html)), el Ministerio de Hacienda y Función Pública, órgano de tutela del Ayuntamiento de Madrid, no sólo le exige ajustes por el incumplimiento de la regla de gasto, sino que la Delegación del Gobierno en Madrid también le impugna unas modificaciones de crédito financiadas con superávit, amparadas en la Ley y que no computan como gasto.

**QUINTA.- Estado actual de la situación creada a fecha de la notificación del Auto recurrido (23.11.2017) con la suspensión de la ejecutividad de los Acuerdos impugnados acordada por el Tribunal. Indebida aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 130 de la LJCA.**

Las razones y argumentos expuestos en las cuatro alegaciones anteriores son suficientes, a nuestro juicio, para la inmediata estimación de este recurso de reposición y la revocación de la medida cautelar que se combate.

Pero además, con objeto de que por esa Sala se reexamine la improcedencia de la medida cautelar acordada y se dé por tanto un “nuevo curso” (recurso) a la cuestión, entendemos que resulta necesario formular las siguientes consideraciones técnico-jurídicas de carácter aclaratorio.

La suspensión de la ejecutividad de los actos administrativos objeto de la medida cautelar que ha de imperar al amparo del artículo 134.1 de la LJCA se ve condicionada por la naturaleza de tales actos, al ser modificaciones presupuestarias aplicadas a inversiones financieramente sostenibles (IFS), tanto en relación al estado de los créditos afectados como al estado de tramitación de los contratos derivados de ellos y de las obligaciones ya contraídas y ejecutadas frente a terceros.

Al margen de que por parte del Ayuntamiento de Madrid se han adoptado todas y cada una de las medidas necesarias para dar a conocer el alcance del Auto de 14 de noviembre de 2017 y para que se lleve a puro y debido efecto el mismo, como se pone de manifiesto en el Decreto (**documento número 3**) de 20 de noviembre de 2017, del Delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda por el que se ordena el cumplimiento del Auto hoy recurrido, lo cierto es que el destino de las modificaciones de crédito cuya ejecución ha sido suspendida no permite en todos los casos, por imperativo legal, el cumplimiento en sus estrictos términos, por los motivos que detallamos a continuación.

**Las modificaciones de crédito aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid tienen la finalidad única de habilitar crédito para poder financiar los gastos legalmente permitidos por la LOEPSF. Una vez que esas modificaciones de crédito han cumplido la tramitación administrativa legalmente exigida (información pública, enmiendas por los grupos políticos, dictamen de la Comisión de Economía y Hacienda, aprobación por el Pleno y publicación oficial), han entrado en vigor y en ese mismo momento han agotado sus efectos, dotando de crédito a las aplicaciones presupuestarias correspondientes.**

No obstante, para el improbable supuesto de que el Tribunal no acepte esta realidad, si de lo que se trata es de suspender la ejecución de los créditos habilitados a través de dichas modificaciones presupuestarias, hay que tener en cuenta lo siguiente:

Los créditos afectados por las medidas cautelares, cuyo importe total es de **275.004.365,95 euros**, se encuentran en diferentes situaciones en cuanto a las fases de ejecución del gasto, lo que indudablemente provoca diferentes efectos del Auto recurrido. Concretamente, se dan los siguientes casos, que tienen los efectos que se indican:

**Pagado:** Se han efectuado pagos por importe de **8.506.785,30 euros**, que no pueden suspenderse porque ya se han realizado.

**Obligación reconocida:** Como establece el artículo 58 del RD 500/1990<sup>11</sup>, el reconocimiento y liquidación de la obligación es el acto mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible contra la entidad derivado de un gasto autorizado y comprometido. Así, existen obligaciones pendientes de pago por importe de **9.834.016,17 euros**, que tampoco pueden suspenderse porque corresponden a prestaciones ya realizadas cuya no tramitación supondría no resarcir al acreedor por los servicios prestados, con un enriquecimiento injusto para el Ayuntamiento.

**Comprometido o dispuesto:** La disposición o compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos, previamente autorizados, por un importe exactamente determinado. La disposición o compromiso es un acto con relevancia jurídica para con terceros, vinculando a la entidad local a la realización de un gasto concreto y determinado tanto en su cuantía como en las condiciones de ejecución (artículo 56 del RD 500/1990). Estos compromisos de gasto ascienden a **108.580.261,93 euros**, y corresponden a prestaciones comprometidas con un tercero concreto y determinado que se encuentran ya iniciadas y en pleno proceso de ejecución. Estos créditos deben igualmente continuar su tramitación, ya que jurídicamente existe un compromiso de gasto y además la suspensión de las prestaciones causaría perjuicios económicos no solo al Ayuntamiento, sino también a terceros afectados que no son parte en este pleito.

**Autorizado:** La autorización es el acto mediante el cual se acuerda la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario. La autorización constituye el inicio del procedimiento de ejecución del gasto, si bien no implica relaciones con terceros externos a la entidad local (artículo 54 RD 500/1990). Existen créditos autorizados por importe de **15.130.845,39 euros**.

**Retenido:** Retención de crédito es el acto mediante el cual se expide, respecto al de una partida presupuestaria, certificación de existencia de saldo suficiente para la autorización de un gasto o de una transferencia de crédito, por una cuantía determinada, produciéndose por el mismo importe una reserva para dicho gasto o transferencia (artículo 31 RD 500/1990). Los créditos retenidos ascienden a **121.345,57 euros**, que no han dado lugar a ninguna relación con terceros que implique gasto, por lo que podría suspenderse su ejecución.

---

<sup>11</sup> Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

**Disponible:** Los créditos disponibles, que ascienden a **132.831.111,59 euros**, son los que se pueden utilizar libremente para iniciar un expediente de gasto y, por tanto, son los que están indudablemente afectados por el Auto de medidas cautelares recurrido, pudiendo suspenderse su ejecución al no haberse iniciado ninguna actuación administrativa.

El importe de los créditos modificados en sus correspondientes fases de ejecución, para cada ente municipal con presupuesto propio, se refleja en el siguiente cuadro:

	Ayuntamiento	Organismo Autónomo Informática Ayuntamiento de Madrid	Empresa Municipal de Transportes	Empresa Municipal de Servicios Funerarios y Cementerios	TOTAL
Importe modificación de crédito	150.563.250,44	990.000,00	115.120.516,00	8.330.599,51	275.004.365,95
Disponible	128.883.616,01	490.119,65	2.797.214,01	660.161,92	132.831.111,59
Retenido	121.345,57	0,00	0,00	0,00	121.345,57
Autorizado pendiente de compromiso	2.449.279,32	0,00	9.290.864,27	3.390.701,80	15.130.845,39
Comprometido o dispuesto	15.736.296,86	499.880,35	88.634.821,20	3.709.263,52	108.580.261,93
Obligación reconocida	318.196,37	0,00	9.515.819,80	0,00	9.834.016,17
Pagado	3.054.516,31	0,00	4.881.796,72	570.472,27	8.506.785,30

En resumen, los créditos que supongan un compromiso o una obligación adquiridos frente a terceros deben continuar su ejecución, es decir, todos aquellos que se encuentren en las fases de autorizado, comprometido, obligación reconocida y pagado; mientras que para el resto se puede suspender su ejecución, ascendiendo la suspensión a un importe total de **132.952.457,16 euros**.

Todos los importes que se han indicado en relación con los créditos presupuestarios en sus diferentes fases contables, se refieren a datos contables a 24 de noviembre de 2017 y se justifican mediante certificados de los responsables de la contabilidad en cada uno de los entes afectados. Se adjuntan a este escrito como **Documentos números 4 a 7** certificaciones sobre el estado de los créditos que se acaba de detallar. En el caso del Ayuntamiento de Madrid esta certificación se ha emitido por la Interventora General. En el caso de la Empresa Municipal de Transportes y de la Empresa Municipal de Servicios Funerarios y Cementerios, por sus respectivos

Consejeros Delegados<sup>12</sup>. En el caso del organismo autónomo Informática del Ayuntamiento de Madrid, por su Gerente.

Debe añadirse a todo ello que esos créditos han dado lugar a unos compromisos contractuales adquiridos con terceros, pues, para poder realizar las obras que la Ley permite, el Ayuntamiento de Madrid ha licitado contratos de obras para la materialización de IFS que conforme al artículo 109 de la LCSP<sup>13</sup> exigen necesariamente el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya. Tales obras se encuentran en distintas fases de ejecución contractual, que se corresponde con la situación presupuestaria antes detallada y que se enumeran a continuación.

**a) Crédito disponible y retenido: crédito habilitado por esas modificaciones presupuestarias que no ha sido utilizado para gasto alguno y por ello, si bien se han podido realizar actuaciones administrativas en materia de contratación, éstas no han afectado a terceros.**

Su importe total asciende a **132.952.457,16 euros**.

**b) Crédito autorizado: crédito habilitado por esas modificaciones presupuestarias que ha sido utilizado para gastos que afectan a terceros pero que no implican la adquisición de compromisos con dichos terceros.**

Este crédito ha permitido que el Ayuntamiento de Madrid avance en la licitación de contratos de obras por un importe de 15.130.856,07 euros. Este importe se encuentra contraído en la contabilidad municipal en fase de autorización de gasto, toda vez que, como se ha indicado, la LCSP exige para licitar crédito presupuestario el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya. Sin embargo, ese crédito autorizado para contraer obligaciones con terceros no ha llegado a comprometer al Ayuntamiento con dichos terceros.

No obstante, debe tenerse en cuenta que de conformidad con el artículo 155 de la LCSP y en atención al estado de tramitación de los expedientes, la Administración contratante tendría que renunciar o desistir de la contratación con la correspondiente compensación a candidatos o licitadores.

Su importe total asciende a **15.130.845,39 euros**.

**c) Crédito comprometido o dispuesto: crédito habilitado por esas modificaciones presupuestarias que ha sido utilizado para gastos, con los que se han adquirido compromisos con terceros.**

Estos contratos se encuentran adjudicados y comprenden obras en ejecución o ya ejecutadas, por lo que existe un tercero (persona jurídica o física) que tiene derecho a exigir al Ayuntamiento de Madrid el precio de la prestación.

---

<sup>12</sup> Se hace constar que las equivalencias de las fases de ejecución de gasto de las empresas municipales con respecto a las del Ayuntamiento son las siguientes: crédito disponible = importe pendiente de licitar; crédito autorizado = importe licitado pendiente de adjudicar; crédito dispuesto o comprometido = importe adjudicado pendiente de facturar; y obligación reconocida = importe facturado pendiente de pagar.

<sup>13</sup> Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

En la fase de disposición o compromiso, y refiriéndonos a los contratos de obra, los efectos del desistimiento o la suspensión se regulan en el artículo 239 de la LCSP, estableciéndose diferentes indemnizaciones según el plazo de suspensión y de desistimiento (3% de precio de adjudicación si se suspende la iniciación de las obras más seis meses, 6% de la obra dejada de realizar si se suspende más de ocho meses o en caso de desistimiento). Por último, hay que tener en cuenta el principio general previsto en el artículo 225.2 de la LCSP, que obliga a la administración al pago de los daños y perjuicios al contratista cuando la resolución de un contrato derive de un incumplimiento de la propia administración (asimismo se fija la indemnización del 3% de la prestación dejada de realizar, en caso de resolución por imposibilidad de continuar con la ejecución del contrato en los términos inicialmente pactados o de lesión grave al interés público, siempre que no sea por causa imputable al contratista).

Su importe total asciende a **108.580.261,93 euros**.

**d) Obligaciones reconocidas: crédito habilitado por esas modificaciones presupuestarias que ha sido utilizado para gastos en los que se han adquirido compromisos con terceros que han emitido las correspondientes facturas, cuyo importe está pendiente de cobro.**

En esta fase se encuentran créditos por importe de **9.834.016,17 euros**.

En este caso ya nos encontramos con obras ejecutadas, pendientes de pago a los contratistas y que el Ayuntamiento debe abonar en el plazo establecido en la LCSP, cuyo artículo 216 establece que la Administración está obligada al pago del precio en el plazo máximo de 30 días desde la aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, y si se demorase deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004<sup>14</sup>. Asimismo, si la demora en el pago se alarga se establecen en la Ley consecuencias más gravosas para la Administración según el plazo de demora (más de cuatro meses de demora pueden llevar consigo la suspensión del contrato, más de seis meses otorgan el derecho al contratista para la resolución y resarcimiento de perjuicios)

**e) Pagado: crédito habilitado por esas modificaciones presupuestarias que ha sido utilizado para gastos efectivamente abonados a terceros, cuya suspensión es de imposible ejecución en tanto que el efectivo derivado de dicho crédito ya no está en las arcas municipales sino en el patrimonio de terceros.**

El importe de esta fase asciende a **8.506.785,30 euros**.

Se da la paradoja de que, además de estos incumplimientos legales a los que el Ayuntamiento llegaría como consecuencia de la inmediata ejecución de la medida cautelar adoptada, si se suspende la eficacia de estas modificaciones de crédito que han dado lugar a actos administrativos que reconocen derechos a terceros, el Ayuntamiento de Madrid con toda probabilidad incumpliría además las obligaciones que establece la LOEPSF, las que tanto la Delegación del Gobierno en Madrid como el Tribunal Superior de Justicia intentan preservar.

---

<sup>14</sup> Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Y ello respecto al cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera regulado en su artículo 4, que presume la sostenibilidad respecto de la deuda comercial cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad actualmente regulado en el Real Decreto 635/2014<sup>15</sup>. En caso de incumplimiento, el Ayuntamiento deberá incluir en su plan de tesorería las medidas necesarias para volver a un plazo de pago compatible con su cumplimiento (artículo 13.6 de la LOEPSF).

Pero a mayor abundamiento, si estos compromisos adquiridos por el Ayuntamiento de Madrid con terceros con una financiación explícita (superávit presupuestario del ejercicio 2016) amparada por la DA 6ª de la LOEPSF, en relación con la LPGE<sup>16</sup> y la DA 16ª de la LRHL, no pudieran financiarse con este crédito habilitado por las modificaciones de crédito que el Gobierno impugna, van a tener que financiarse con crédito corriente del ejercicio 2017.

Y así, la finalidad que parece desprenderse del Auto recurrido como interés superior *-cumplimiento de los compromisos del Estado español con Europa y no incumplir la regla de gasto por parte del Ayuntamiento de Madrid en el ejercicio 2017-* va a perder absolutamente toda virtualidad, pues el Ayuntamiento tendrá que pagar todos los compromisos adquiridos con cargo a su presupuesto corriente. Así las cosas, añadiendo al presupuesto corriente los 142.051.908,79 millones de euros que resultan de la suma de los créditos autorizados, comprometidos, con obligación reconocida y pagados (que figuran en el cuadro anterior), resultará un incumplimiento mayor por este importe, cuando el mecanismo de financiación que está utilizando el Ayuntamiento es un mecanismo legal habilitado por la LOEPSF que no computa a efectos de la regla de gasto.

Y todavía cabe añadir que, en tanto el Ayuntamiento de Madrid se ha visto obligado en base a este Auto que hoy recurre a suspender la ejecutividad de los Acuerdos impugnados y, por tanto, a suspender la tramitación administrativa del compromiso de gasto adquirido con terceros, va a tener que indemnizar a todos los contratistas afectados por estos créditos por el tiempo en que las obras se encuentren en suspensión o, peor todavía, por la resolución contractual que tenga que adoptar si no tuviera crédito para abonarlas, de modo que el quebrantamiento de la regla de gasto se incrementará de forma proporcional a estos gastos.

**SEXTA.- Ofrecimiento de caución sustitutoria de la medida cautelar adoptada, para garantizar el efecto útil de la sentencia desfavorable que pudiera llegar a dictarse.**

Como se ha indicado anteriormente, en base al principio de anualidad presupuestaria y al hecho de que no resulta posible dictar sentencia firme antes de fin de ejercicio, al amparo de lo establecido en el artículo 746 de la LEC<sup>17</sup> y la disposición final primera de la LJCA, el Ayuntamiento de Madrid solicita al Tribunal que acepte, en

---

<sup>15</sup> Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<sup>16</sup> Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017.

<sup>17</sup> Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

sustitución de las medidas cautelares recurridas, la prestación por su parte de caución suficiente para asegurar el efectivo cumplimiento de la sentencia estimatoria que eventualmente pudiera dictarse, examinando para decidir sobre esta petición el fundamento de la solicitud de medidas cautelares, la naturaleza y contenido de la pretensión de condena y la apariencia jurídica favorable que pueda presentar la posición de la parte demandada y teniendo en cuenta especialmente el hecho de que la medida cautelar adoptada restringe y dificulta la actividad patrimonial y económica del Ayuntamiento de modo grave y desproporcionado respecto del aseguramiento que la medida representa para la Delegación del Gobierno en Madrid.

La caución que se ofrece consiste en la adopción de acuerdos de no disponibilidad de créditos en el ejercicio 2018, en los casos en que resulte procedente y como enseguida veremos, teniendo en cuenta asimismo que el Ayuntamiento de Madrid cumple, con resultados excelentes, todas las reglas fiscales excepto la regla de gasto, cuyo incumplimiento previsto en la LOEPSF únicamente supone la elaboración de un PEF<sup>18</sup>.

Por todo lo anteriormente expuesto, con carácter subsidiario por si fuere desestimado el recurso de reposición y tomando en consideración el estado actual en que se encontraba a la fecha de la notificación del Auto recurrido (23 de noviembre de 2017) la ejecución de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito suspendidos por el Tribunal, procede poner de manifiesto la siguiente situación:

1.- Los créditos presupuestarios del Ayuntamiento de Madrid, organismo autónomo y empresas concernidas sobre los que, en principio, la suspensión acordada por el Tribunal no genera daño o perjuicio de imposible o difícil reparación al Ayuntamiento o a terceros, son los que importan un total de 132.952.457,16 euros, relativos a:

- i) créditos retenidos (**Retenido**) que ascienden a 121.345,57 euros.
- ii) créditos disponibles (**Disponible**), que ascienden a 132.831.111,59 euros.

Por ello, en lo que se refiere a estos créditos extraordinarios y suplementos de crédito, no se ofrece caución sustitutoria y se propone el mantenimiento de la medida cautelar de suspensión adoptada en el Auto de 14 de noviembre de 2017, con carácter subsidiario y para el caso de que por el Tribunal no se considere, como se va a interesar de manera principal, la estimación total del presente recurso.

2.- Los créditos presupuestarios del Ayuntamiento de Madrid, organismo autónomo y empresas concernidas sobre los que se ofrece caución sustitutoria de la medida cautelar como garantía de que no perderá efecto útil la sentencia que en su día se dicte, importan en total 15.130.845,39 euros y son los relativos a los créditos autorizados (**Autorizado**). Por ello, en lo que se refiere a estos créditos extraordinarios y suplementos de crédito, con carácter principal se propone **el alzamiento** de la medida cautelar de suspensión adoptada en el Auto de 14 de noviembre de 2017, con la estimación del recurso. Y como medida de caución sustitutoria, a efectos de garantizar

---

<sup>18</sup> Plan económico financiero.

la efectividad de la sentencia, se propone la adopción de acuerdos de no disponibilidad de créditos en el ejercicio 2018 por el importe antes dicho de 15.130.845,39 euros.

En relación con estos créditos, debe tenerse en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 18 de julio de 1996, 23 de enero de 1995, 14 de diciembre de 1994 y 9 de marzo de 1993) aplicada por esta Ilma. Sala y Sección 2ª, en las sentencias números 1257/2008, de 26 de junio (recurso 358/2008) y 143/2005, de 2 de febrero (recurso 330/2004), en las que se pone de manifiesto que es clara y reiterada la doctrina de dicha Sala en orden a la imposibilidad de aplicar la medida de suspensión respecto a los actos ya ejecutados, ya que la esencia de la medida cautelar de la suspensión de la ejecución pugna con la ya ejecución del acto al que se refiere, al carecer de sentido suspender algo que está ejecutado, pues se permite suspender los actos administrativos pero no retrotraer a su anterior estado aquellos que ya han sido ejecutados.

3.- Respecto de los créditos presupuestarios del Ayuntamiento de Madrid, organismo autónomo y empresas concernidas que a la fecha de notificación del Auto objeto de este recurso estaban ya ejecutados tanto presupuestaria como administrativamente, que son la suma de los créditos comprometidos (108.580.261,93 euros), de las obligaciones reconocidas (9.834.016,17 euros) y de los pagos realizados (8.506.785,30 euros), lo que asciende a un importe total de 126.921.063,40 euros, se solicita con carácter principal la estimación del recurso con el consiguiente alzamiento de la medida cautelar, por resultar imposible la suspensión de la ejecutividad de los Acuerdos ya agotados en sus efectos.

4.- Sin perjuicio de todo lo anterior y para el supuesto de que el Tribunal no conceda la caución sustitutoria ofrecida en el apartado 2, se solicita que se pueda establecer aquella otra que la Sala considere ajustada a derecho en función de la situación de cada uno de los créditos que se ha explicado en el cuerpo del presente escrito.

Por lo que,

**SUPLICA a la ILMA. SALA** que por presentado este escrito, se digne admitirlo, tenga por efectuadas las presentes alegaciones y, por interpuesto RECURSO DE REPOSICIÓN contra el AUTO de fecha 14 de noviembre de 2017, dicte resolución por la que lo revoque y, contrario imperio, dicte nuevo Auto en cuya virtud:

**1.- Con carácter principal**, estime el presente recurso de reposición en su integridad y acuerde el alzamiento de la medida cautelar adoptada de *“suspensión de la ejecutividad de los acuerdos de 28 de junio de 2017 del pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se aprueban un crédito extraordinario, por importe de 8.330.599,91 euros; un suplemento de crédito por importe de 114.182.314 euros; un suplemento de crédito por importe de 73.865.258 euros; un crédito extraordinario por importe de 26.996.174,59 euros; un suplemento de crédito por importe de 7.039.588,21 euros; y de los acuerdos del pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 20 de julio de 2017 por los que se aprueban la concesión de un suplemento de crédito por importe de 31.156.853,32 euros; un crédito extraordinario por importe de 3.076.560 euros; un*

*suplemento de crédito por importe de 1.928.202 euros; y un suplemento de crédito por importe de 8.428.816,32 euros, en el Presupuesto del Ayuntamiento de Madrid”, y, en definitiva, declare no haber lugar a la misma.*

**2.- Con carácter subsidiario**, que estime parcialmente el recurso y:

2.1. Respecto de los créditos presupuestarios del Ayuntamiento de Madrid, organismo autónomo y empresas concernidas que a la fecha de notificación del Auto recurrido estaban ya ejecutados tanto presupuestaria como administrativamente, que son la suma de los créditos comprometidos (108.580.261,93 euros), de las obligaciones reconocidas (9.834.016,17 euros) y de los pagos realizados (8.506.785,30 euros), lo que asciende a un importe total de 126.921.063,40 euros, acuerde el alzamiento de la medida cautelar con respecto a ellos, por resultar imposible la suspensión de la ejecutividad de los Acuerdos ya ejecutados y agotados en sus efectos.

2.2. Acuerde el mantenimiento de la suspensión adoptada respecto de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito del Ayuntamiento, organismo autónomo y empresas concernidas sobre los que dicha suspensión acordada por el Tribunal no genera daño o perjuicio de imposible o difícil reparación al Ayuntamiento o a terceros, que importan un total de 132.952.457,16 euros, relativos a:

- i) créditos retenidos (**Retenido**) que ascienden a 121.345,57 euros.
- ii) créditos disponibles (**Disponible**), que ascienden a 132.831.111,59 euros.

2.3. Respecto de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito del Ayuntamiento de Madrid, organismo autónomo y empresas concernidas sobre los que como medida de caución sustitutoria, a efectos de garantizar la efectividad de la sentencia, se propone la adopción de acuerdos de no disponibilidad de créditos en el ejercicio 2018 por importe de 15.130.856,07 euros, que se corresponde con los créditos autorizados (**Autorizado**), acuerde el alzamiento de la medida cautelar con aceptación de la caución sustitutoria ofrecida.

**3.-** En todo caso, y **con carácter igualmente subsidiario de todo lo anterior**, se solicita del Tribunal que, con alzamiento de la medida cautelar que se recurre, pueda fijar caución sustitutoria en la forma propuesta y en la cantidad que considere ajustada a derecho teniendo en cuenta la situación en la que a la fecha de notificación de la resolución recurrida se encontraban los distintos créditos.

Es de Justicia que pide en Madrid, a veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Fdo.: Letrado del Ayuntamiento de Madrid