

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

Doña Virginia Sánchez de León Herencia Procuradora de los Tribunales, asistida por don José Luis Muga Muñoz, abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, comparezco ante la Sala en nombre y representación del Grupo Parlamentario Mas Madrid de la Asamblea de Madrid, según se acreditará mediante apoderamiento *apud acta* cuando así nos sea notificado, ante esta Sala comparezco y como mejor proceda en Derecho, **DIGO**

Que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 45 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en virtud del presente escrito, interpongo recurso contencioso-administrativo contra el *Decreto 174/2021, de 14 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se nombra Administrador Provisional de Radio Televisión Madrid a don José Antonio Sánchez Domínguez, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 168 del día 16 de julio de 2021.*

Por lo expuesto

SOLICITO A LA SALA Que tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo junto con los documentos que lo acompañan y tenga por interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el *Decreto 174/2021, de 14 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se nombra Administrador Provisional de Radio Televisión Madrid a don José Antonio Sánchez Domínguez, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 168 del día 16 de julio de 2021.* y, previos los trámites preceptivos, se

reclame el expediente administrativo al órgano autor de la resolución impugnada, a fin de que se sea puesto a disposición para formalizar adecuadamente la demanda.

Es Justicia que pido en Madrid a veintiuno de julio de 2021.

Fdo. Virginia Sánchez de León
Procuradora

Fdo. José Luis Muga
Abogado

PRIMER OTROSÍ DIGO, que al amparo de lo dispuesto en los artículos 129 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, sobre medidas cautelares, interesa, y así se solicita expresamente, se acuerde la adopción de la medida cautelar consistentes en la suspensión del *Decreto 174/2021, de 14 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se nombra Administrador Provisional de Radio Televisión Madrid a don José Antonio Sánchez Domínguez, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 168 del día 16 de julio de 2021*

A LA SALA SOLICITO tenga por hechas las anteriores manifestaciones, por solicitada la Medida Cautelar expuesta, y, previos los trámites legales oportunos, se adopte la misma de acuerdo a lo establecido en la Ley, la Jurisprudencia y a los siguientes Fundamentos de Hecho y de Derecho:

HECHOS

PRIMERO Y ÚNICO. - ANTECEDENTES.

La Asamblea Legislativa de Madrid ha procedido a aprobar la Ley 1/2021, de 9 de julio, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid. En la misma, se da una nueva redacción al artículo 22 con el siguiente tenor:

- 1. El mandato del Director General será de cuatro años, no renovables, contados desde su nombramiento.*
- 2. Tres meses antes de que finalice el mandato del Director General, el Consejo de Administración iniciará el procedimiento previsto en el Reglamento de la Asamblea para la elección de su sustituto, quien tomará posesión al día siguiente de la finalización del mandato del cesante.*
- 3. Si llegada la fecha de finalización del mandato del Director General la Asamblea no hubiese podido completar efectivamente el procedimiento descrito en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, el Gobierno nombrará un Administrador Provisional, con las mismas funciones y competencias que el Director General, y que será sometido a la ratificación por parte de la Asamblea.
La ratificación del Administrador Provisional requerirá la obtención de la mayoría de dos tercios en primera votación en el Pleno de la Asamblea.
En el caso de no alcanzarse dicha mayoría, la propuesta será sometida de nuevo al Pleno en su siguiente sesión. En esta segunda votación, la mayoría necesaria será la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.*
- 4. El mandato del Administrador Provisional comenzará al día siguiente de su nombramiento por parte del Gobierno, y finalizará al día siguiente de que la Asamblea elija Director General según el procedimiento establecido en su Reglamento.*

Además, se ha incluido una Disposición Transitoria en la Ley 1/2021, de 9 de julio, que se pronuncia en los términos siguientes:

Las previsiones contenidas en el nuevo artículo 22 de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid, serán aplicables al mandato de quien sea Director General, en el momento de la entrada en vigor de la Ley.

La interpretación realizada por el Gobierno de la Comunidad de Madrid de los dos preceptos referidos ha sido la siguiente, ha considerado que el mandato del Director General que desempeñaba sus funciones a la aprobación de la Ley 1/2021 ha finalizado por expiración del plazo de cuatro años previsto en el artículo 22.1 a la fecha de entrada en vigor de la Ley 1/2021; una vez cesado dicho Director General, ha procedido a nombrar un Administrador Provisional de acuerdo con el artículo 22.3 pero sin iniciar el trámite previsto en el artículo 22.2 y 3, es decir, sin intentar el nombramiento de un Director General de acuerdo con el Reglamento de la Asamblea y en el plazo previsto en la norma de duración de tres meses.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - *Consideraciones generales sobre la precedencia de la adopción de las medidas cautelares y aplicación al caso que nos ocupa: perjuicios irreparables y pérdida de la finalidad legítima –efecto útil- del recurso*

La Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 2012 (Ar. 2013) sintetiza la doctrina jurisprudencial sobre la procedencia de acordar medidas cautelares:

(...) debemos partir de que el principio de eficacia de la actuación administrativa a la que alude el artículo 103.1 de la Constitución, unido al principio de presunción de legalidad de los actos administrativos al que se refiere, por su parte, el artículo 57.1 LRJPAC da lugar a la regla general de la efectividad de los mismos (artículo 56 LRJPAC), efecto que se mantiene, en principio, aunque se formule cualquier recurso, como se desprende del artículo 111. de la citada Ley.

Por otra parte, el derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24 CE, reclama que el control jurisdiccional previsto en el artículo 106.1 de la

Constitución haya de proyectarse sobre la ejecutividad del acto administrativo. La armonización de ambas exigencias da lugar a que la regla general de la ejecutividad haya de ser controlada en cada caso concreto, contemplado, por un lado, en qué medida el interés público demanda ya una inmediata ejecución y, por otro, qué tipo de perjuicios podría derivar de aquella.

Así, el artículo 130 LJCA preceptúa que, previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, podrá acordarse la suspensión del acto o disposición objeto de un recurso cuando la ejecución cuando la ejecución de aquel o a la aplicación de ésta pudieran hacer perder su finalidad legítima al mismo, añadiendo, el propio precepto, que la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de terceros.

En definitiva, interés público e interés de tercero, por una parte, y perjuicios individuales, unidos a la piedra angular de la institución, que es la pérdida de la finalidad legítima del recurso.

Todos estos conceptos armonizados, deben de determinar la procedencia o improcedencia de una eventual suspensión teniendo en cuenta, como parámetro de referencia, que los conceptos aludidos han de valorarse, en cada caso en muy directa relación con el interés público presente en la actuación administrativa.

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, SSTS 19 de septiembre de 1995, 13 de enero de 1997 y 1 de febrero de 2000), la medida de suspensión de los actos administrativos sigue siendo en nuestro Derecho una medida de excepción al principio general de autotutela de las Administraciones Públicas, por lo que únicamente debe adoptarse bien cuando la ejecución pueda producir de forma indubitada daños o perjuicios de reparación imposible o bien cuando las específicas circunstancias en cada caso concurrentes determinaran que la no suspensión pudiera hacer perder su finalidad legítima al recurso interpuesto, conforme a las previsiones establecidas en el artículo 130.1 LJCA.

Por su parte, la STS de 20 de junio de 2004 (Ar. 3862) concreta un poco más sobre los requisitos y afirma:

“Respecto a la invocación del «periculum in mora» procede establecer los siguientes criterios:

a) El artículo 130.1 LJCA revela que el «periculum in mora» sigue siendo el básico elemento cuya concurrencia determina la procedencia de la medida cautelar, pues a ello equivale la nueva dicción legal de que dicha medida «podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso» y su principal novedad consiste en establecer que su apreciación se haga «previa valoración circunstanciada de los intereses en conflicto».

b) El «periculum in mora», según su configuración tradicional, en lo que se traduce es en la necesidad de que, al menos indiciariamente, se constate que la ejecución del acto administrativo objeto de impugnación podrá tener una incidencia lesiva sobre los intereses o derechos del recurrente, de tal entidad o naturaleza que, en el supuesto de que la impugnación jurisdiccional tenga éxito, el resultado procesal obtenido resultará inútil para reparar de manera satisfactoria la lesión producida.

c) Ese juicio de ponderación de la nueva fórmula legal lo que revela es que, para que resulte procedente la estimación de un interés particular cuyo sacrificio pueda justificar la medida cautelar, será necesario que su importancia sea contrastada con la de los intereses públicos presentes en la actuación administrativa controvertida, y en esa confrontación sea advertida una superior dimensión en el interés particular.

Con se está advirtiendo, varios son los requisitos que han de concurrir para la adopción de una medida cautelar que, conforme a lo reflejado en reiterada y pacífica doctrina jurisprudencial (de la que resultan claro exponente los Autos de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de octubre, 14 de septiembre y 6 de abril de 2017 -recursos 594/17, 543/17 y 202/17-, son los siguientes:

La necesidad de justificación o prueba, aun incompleta o por indicios, de aquellas circunstancias que puedan permitir al Tribunal efectuar la valoración de la procedencia de la medida cautelar, pues la mera alegación, sin prueba alguna, no permite estimar como probado que la ejecución del acto impugnado pudiera ocasionar perjuicios, ni menos que éstos sean de difícil o imposible reparación, sin que sea suficiente una mera invocación genérica de aquellos.

La existencia de una apariencia de buen derecho o «fumus boni iuris» que permita valorar, con carácter provisional y dentro del limitado ámbito que incumbe a los incidentes de esta naturaleza (sin entrar a prejuzgar lo que en su día declare la Sentencia definitiva, toda vez que, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo 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), los fundamentos jurídicos de la pretensión deducida a los meros fines de la tutela cautelar.

Es cierto que la necesaria concurrencia de la misma no aparece expresamente reflejada en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pero sí es un requisito aludido por la jurisprudencia y debe entenderse aplicable vía la disposición final primera de la Ley en conexión con el artículo 728 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Y, por último que, de la medida solicitada, en el caso de ser acordada, no se derive perturbación grave de los intereses generales o de tercero, todo ello previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto.

Por tanto, la función que cumple la justicia contencioso administrativa en sede cautelar es la de evitar que el lapso de tiempo que transcurre hasta el fallo del pronunciamiento judicial firme suponga la pérdida de la finalidad del proceso, de ahí que se convierta en un instrumento necesario para la prestación de la tutela jurisdiccional haciendo posible que la prerrogativa de la Administración sobre la ejecutividad de sus actos ceda ante las propias exigencias constitucionales, siempre que se cumplan las circunstancias y requisitos antes referidos. En palabras del Tribunal Supremo en el Auto de 2 de marzo de 2016, Sala Tercera, la justicia cautelar "se satisface cuando, antes de la ejecución, se permite someter a la decisión de un tribunal la ejecutividad, para que este resuelva sobre la suspensión.

No obstante, lo anterior, y ante la confluencia de intereses públicos enfrentados, la justicia cautelar, debe realizar una correcta ponderación de los intereses públicos en conflicto, a la hora de acordar la medida cautelar, que implicaría la suspensión cautelar la ejecutividad de una ato, acuerdo o resolución dictado por una Administración Pública, en favor de los intereses públicos que representa la Administración solicitante de la medida.

Como bien reconoce el propio Auto,

A modo de conclusión, puede afirmarse que la justicia cautelar, sobre la suspensión de la ejecutividad de los actos administrativos, procede acordarla cuando los intereses en conflicto sean ambos públicos, debiendo ponderar en la resolución judicial el interés público que se vea claramente perjudicado de no adoptarse la medida.

SEGUNDO. – En cuanto al fondo de la cuestión que se suscita en esta petición de medidas cautelares

En el relato de hechos se ha puesto de manifiesto que la modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid ha previsto un procedimiento de elección del Director General que ha de sustanciarse en la Asamblea de Madrid, órgano legislativo de representación democrática de los ciudadanos madrileños. Sin embargo, la decisión adoptada por el Gobierno de la Comunidad de Madrid ha sido prescindir de dicho procedimiento y nombrar, sin más trámite, al Administrador Provisional. Queda claro, por tanto, que el Gobierno de la Comunidad de Madrid ha vulnerado el artículo 22 de la Ley 8/2015 al no acudir a la Asamblea de Madrid e intentar, en el plazo de tres meses previsto en la norma, la elección democrática del Director General.

El Decreto impugnado en este escrito vulnera, en consecuencia, el principio democrático al privar a la Asamblea de Madrid de las funciones otorgadas por la propia Ley 8/2015 e impedir que los diputados de la Asamblea sean quienes procedan a la elección de la persona que ha de dirigir la entidad Radio Televisión Madrid si se reúne la mayoría prevista en la Ley y se hace dentro del plazo previsto en la misma.

La elección directa del Administrador Provisional prevista en el artículo 22 de la Ley 8/2015 por el Gobierno de la Comunidad de Madrid solo puede tener lugar una vez se haya agotado el plazo de tres meses en la Asamblea de Madrid y no se haya alcanzado el acuerdo necesario para el nombramiento del Director General. Como esto no ha ocurrido, se vulnera la norma aprobada por la Asamblea de Madrid y se hurta la aplicación del principio democrático en la elección del Director General.

TERCERO. – La adecuación de los hechos y de los razonamientos jurídicos a los requisitos para otorgar las medidas cautelares

Si trasladamos estas consideraciones al caso que nos ocupa podemos destacar, como circunstancias determinantes de la adopción de la medida cautelar que se solicita, las que a continuación se refieren.

La ejecución de ese acto produce unos daños de reparación difícil, e incluso imposible, ya que concedería efectos legales a un decreto de nombramiento nulo que dispone lo siguiente:

- Es notorio que la ejecución del acto del que se solicita la suspensión hará perder su finalidad legítima al presente recurso (*vid.* Art 130.1 ley 29/1998), que pretende se reconozca que el Decreto publicado es nulo de pleno derecho y por tanto no pueden desplegar efectos jurídicos. También es patente que la adopción de la medida cautelar solicitada pone en conflicto intereses públicos, los de la Asamblea de Madrid y, concretamente, del Grupo Parlamentario Mas Madrid que forma parte de la misma y los del Gobierno de la Comunidad de Madrid al nombrar a un Administrador Provisional para el ente público. Ahora bien, la ponderación de los intereses públicos en juego ha de hacer vencer la

balanza en favor de los defendidos por el Grupo Parlamentario Mas Madrid que coinciden con los de la Asamblea de Madrid, en su conjunto, y a los que se ha hecho referencia anteriormente.

- Por lo dicho anteriormente consideramos que se cumplen los requisitos imprescindibles del *periculum in mora* y del *fumus boni iuris*.

A la vista de todo lo anterior, la suspensión cautelar solicitada tiene su fundamento doctrinal en los siguientes principios:

Derecho a una tutela cautelar.

Este derecho, reconocido por el Tribunal Supremo desde hace décadas -entre otros, en Autos de fecha 20 de Diciembre de 1.990, 18 de Febrero de 1.992 y 11 de Enero de 1.992- e inserto en el de tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 24 de la Constitución, implica aceptar una interpretación más amplia del artículo 129 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y reconocer el deber que tanto la Administración como los Tribunales tienen de acordar la medida cautelar que sea necesaria para asegurar la plena efectividad de la resolución judicial que pueda dictarse, en este caso, en el presente procedimiento.

Derecho a una tutela cautelar que se mantendrá en tanto no se otorgue la tutela definitiva mediante la oportuna sentencia firme.

Principio del Fumus boni iuris.

Estrechamente relacionado con el Derecho a la tutela cautelar se encuentra el principio de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris*.

Este principio general del Derecho Comunitario, acogido por nuestro Alto Tribunal en su doctrina, entre otros, Auto de 20 de diciembre de 1.990, se resume en que “*La necesidad del proceso para obtener la razón no debe convertirse en un daño para el que tiene razón*”.

Según señala literalmente el Tribunal Supremo en el Auto referido,

...obliga (tal principio) a impedir los abusos que pueden seguirse del llamado privilegio de auto ejecución, impidiendo que pueda el poder público parapetarse en él cuando en un supuesto de hecho concreto lo que se advierte prima facie, sin que ello suponga prejuzgar el fondo del pleito principal, es una apariencia de buen derecho. Y esa apariencia, aun siendo sólo eso, basta en un proceso cautelar para otorgar la protección provisional solicitada.

En el presente supuesto es palmario que la vulneración de la Ley 8/2015 ha sido realizada por el Gobierno de la Comunidad de Madrid.

El Daño Irreparable.

Otro de los fundamentos de la suspensión del acto impugnado es la irreparabilidad del daño que pueda causarse a la interesada.

En este aspecto, tiene declarado el Tribunal Supremo, de manera reiterada, lo siguiente:

La irreparabilidad ha de ser contemplada desde la óptica del artículo 24 de la Constitución Española, es decir, la posibilidad de hacer efectiva la justicia solicitada del amparo judicial.

El daño irreparable se concreta en el presente caso, como se ha venido anunciando anteriormente, de diversas formas. No cabe duda de que la privación a la Asamblea de Madrid de sus competencias a la hora de la elección de un Director General para Radio Televisión Madrid supone la vulneración del principio democrático en el que está basado nuestro sistema político y jurídico previsto en la Constitución Española de 1978. La propia Constitución, junto con el Estatuto de Autonomía de Madrid, todo el bloque de la constitucionalidad y las normas específicas de que se dota la Comunidad de Madrid establecen el sistema político en el que hay un reparto de funciones y competencias a favor de unas u otras instituciones. Cuando, como en este caso, se vulnera dicho reparto de competencias y atribuciones por parte del Gobierno de la

Comunidad de Madrid se está alterando el orden jurídico previsto en las normas referidas.

Por otro lado, el nombramiento de un Administrador Provisional por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, con las mismas funciones que el Director General, ya está suponiendo cambios diversos en la estructura del ente público. Se adjunta a este escrito publicaciones sobre dichos cambios que ponen de manifiesto que la modificación estructural supone un daño irreversible porque la recuperación de las actividades que se han venido desarrollando por el ente público no podrán darse en el futuro.

La ponderación de intereses

Como se ha advertido anteriormente, es necesario proceder a ponderar los intereses en juego. En este caso, se confrontan los intereses de la Asamblea de Madrid en la elección, si se dan las circunstancias, para elegir un Director General que haga cumplir la función de servicio público de dicho ente. La cuestión no es baladí pues se trata del principal medio de comunicación de la institución autonómica y, por ello, es la Asamblea de Madrid la que debe elegir a la persona que lleve a efecto la implementación de las directrices para tal fin. No debe obviarse que la estructura del ente público y las personas que la conforman son también del máximo interés de la Asamblea de Madrid porque son, en definitiva, quienes cumplen con la finalidad de servicio público.

Por otro lado, el interés del Gobierno de la Comunidad de Madrid para designar a una persona como Administrador Provisional, sin pasar por el necesario debate y proposición de los distintos Grupos Parlamentarios de la Asamblea. Este interés, sin duda, es de menor entidad que los anteriores pues Radio Televisión Madrid ha venido funcionando correctamente en los últimos años, ha aumentado su cuota de pantalla y cuenta con una mejor imagen entre la ciudadanía madrileña. En consecuencia, el ente público puede continuar su labor de servicio público en estos términos y hasta que la Asamblea nombre un nuevo Director General o no consiga hacerlo en el plazo breve de tres meses.

Esto hace evidente que el interés más necesitado de tutela es el que representa el Grupo Parlamentario Mas Madrid y que se corresponde con la Asamblea de Madrid pues la ejecución del acto recurrido le causaría perjuicios de muy difícil reversibilidad, con pérdida segura de la finalidad el recuso, mientras que el interés de la demandada para proceder a la ejecución no queda irremediamente afectado por la suspensión.

En este caso nos encontramos ante un claro exponente de carácter excepcional, en el que ante la ponderación de intereses generales en conflicto representados por el órgano de gobierno de una Administración Pública y una asamblea legislativa, dicha ponderación debe irremediamente decantarse por los interés generales de la última, ante la irreversibilidad que supondría para la prestación de los servicios públicos radio televisivos que tiene encomendados.

Finalmente recordar que el Tribunal Constitucional ha reiterado en más de una ocasión que la tutela cautelar es parte integrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (entre otras resoluciones, las Sentencias 218/1994, de 18 de Julio y 78/1996, de 20 de mayo).

Por lo expuesto,

SOLICITO A LA SALA se acuerde la adopción de la medida cautelar solicitada y, en su virtud, decrete la suspensión del *Decreto 174/2021, de 14 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se nombra Administrador Provisional de Radio Televisión Madrid a don José Antonio Sánchez Domínguez, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 168 del día 16 de julio de 2021* aquí recurrido, acordando se deje sin efecto el mismo en tanto se resuelve el recurso contencioso administrativo interpuesto y en tanto en cuanto se dicte sentencia sobre el fondo de la cuestión.

SEGUNDO OTROSÍ DIGO Que de acuerdo con lo establecido en el art. 45.2 de la Ley 29/1998, y en relación a la adopción de las Medidas Cautelares solicitadas, al presente escrito se acompañan como documentos, los siguientes:

Como Documento nº 1: Decreto 174/2021, de 14 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se nombra Administrador Provisional de Radio Televisión Madrid a don José Antonio Sánchez Domínguez, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 168 del día 16 de julio de 2021

Como Documento nº 2: Certificado por el que se reconoce a doña Mónica García Gómez como representante legal del Grupo Parlamentario Mas Madrid.

Como Documento nº 3: Acuerdo del Grupo Parlamentario Mas Madrid por el que se decide interponer recurso contencioso administrativo contra el acto de nombramiento del Administrador Provisional del Radio Televisión Madrid.

Como Documento n.º 4: Noticias publicadas sobre los cambios en la estructura del ente público Radio Televisión Madrid.

En Madrid en la fecha *supra* indicada.