

R. CASACION núm.: 4050/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. xxxxxxxx xxxxxxxx xxxxxxxx

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. xxx xxxxx xxxxx

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 425/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

En Madrid, a 9 de abril de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 4050/2025, interpuesto por don **concejal**, representado por la procuradora de los tribunales doña xxxxx xxxxxxxx xxxxxxxx y defendido por el letrado don xxxxx xxxxxx xxxx, contra la sentencia n.º 14/2025, de 4 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sección Segunda, dictada en el recurso de apelación n.º 249/2024.

Se ha personado como parte recurrida el Excmo. Ayuntamiento de Valdepeñas, representado por el procurador don xxxxx xxxxx xxxx y defendido por el Letrado don xxxxxx xxxxx xxxxxx, y el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. xxxxxxxxx xxxxxxxx xxxxxxxx

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sección Segunda, se dictó sentencia nº 14/2025, de 4 de febrero, en el recurso de apelación nº 249/2024, cuyo fallo es el siguiente:

- << 1.-*Estimamos el recurso de apelación.*
- 2.-*Revocamos la sentencia de instancia.*
- 3.-*Desestimamos el recurso contencioso administrativo.*
- 4.-*No se imponen costas en ninguna de las dos instancias (..) >>.*

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, la Procuradora doña xxxxxxx xxxxxx xxxxx presentó escrito preparando el recurso de casación, contra la referida sentencia, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sección Segunda, tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de los autos originales y del expediente administrativo a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal Supremo, por diligencia de ordenación de 26 de junio de 2025 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, se tuvo por personada y parte a la Procuradora doña xxxxxxx xxxxxxxxx, en nombre y representación de don **concejal**

xxxxx xxxxxx, así como al Ministerio Fiscal, y al procurador don xxxxx xxxx xxxxx, en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Valdepeñas.

CUARTO.- Por auto de 10 de septiembre de 2025, la Sección Primera de esta Sala acordó la admisión del recurso de casación n.º 4050/2025, preparado por la representación procesal de la parte recurrente contra la sentencia nº 14/2024, 4 de febrero, dictada en el recurso de apelación 249/2024, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 22 de septiembre de 2025 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta, para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar la interposición del recurso.

SEXTO.- En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 4 de noviembre de 2025, la procuradora doña xxxx xxxx xxxxx solicitó:

<< Que teniendo por presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo, y tenga por INTERPUESTO RECURSO DE CASACIÓN, en tiempo y forma, contra la Sentencia nº 14/2024, de 4 de febrero, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 2ª), tramitado por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, y previos los trámites procesales procedentes, en su día dicte Sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida ya referenciada, se estime plenamente nuestro recurso en los términos interesados. Con condena en costas.>>

SÉPTIMO.- Conferido trámite de alegaciones mediante providencia de 6 de noviembre de 2025, el Ministerio Fiscal presentó escrito el día 16 de diciembre de 2025 en el que solicitó:



<< que proceda a dictar sentencia fijando la doctrina que resulte pertinente a partir de los términos expresados en este escrito al responder a la cuestión de interés casacional planteada y, con arreglo a dicha doctrina, acuerde:

*- La ESTIMACIÓN del recurso de casación interpuesto por la representación procesal de **CONCEJAL** xxxxx xxxxxx, contra la Sentencia de 4 de febrero de 2025 y dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla – La Mancha en autos de recurso de apelación Nº 249 / 2024, casándola y anulándola.*

- La DESESTIMACIÓN del recurso de apelación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Valdepeñas contra la Sentencia, de 19 de julio de 2024 y del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 1 de Ciudad Real, dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales Nº 67 / 2024, confirmando dicha Sentencia.

- La NO IMPOSICIÓN de costas.>>

OCTAVO.- El mismo trámite conferido por providencia de 6 de noviembre de 2025, el Procurador don xxxx xxxxxx xxxxxxxx, presentó escrito de oposición al recurso de casación el día 23 de diciembre de 2025 en el que solicitó:

<<Tenga por formulado el presente escrito, se sirva admitirlo y previa sustanciación legal, tenga por interpuesto en tiempo y forma Oposición al Recurso de Casación formulado frente a la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha nº 14/2025, de 4 de febrero de 2025, en el Recurso de Apelación nº 249/2024, por cuya virtud, estima el recurso de apelación formulado por el Excmo. Ayuntamiento de Valdepeñas, revocando la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Ciudad Real nº 156/2024, de 19 de julio de 2024, dictando en su día Sentencia por la que desestime plenamente el recurso de casación, confirmando íntegramente la referida Sentencia y, consecuentemente, el acto impugnado.>>

NOVENO.- Mediante providencia de 10 de febrero de 2026, se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 7 de abril del corriente, y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don xxxxxx xxxxxx xxxxxx.

DÉCIMO.- En la fecha acordada, 7 de abril de 2026, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso.

En la tramitación de este recurso se han observado todas las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Los términos del litigio y la sentencia recurrida*

Se interpone recurso de casación por la representación procesal de don **Concejal** xxxxx xxxxx contra la Sentencia n.º 14/2025, de 4 de febrero, dictada por la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el recurso de apelación n.º 249/2024, que estima la apelación y revoca la sentencia dictada en primera instancia, desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto.

1. El demandante, concejal del Ayuntamiento de Valdepeñas, impugnó la decisión del alcalde de no incluir en el orden del día de la sesión ordinaria del Pleno del citado Ayuntamiento, celebrada el día 5 de febrero de 2024, la moción presentada por el citado demandante para que fuera votada en el citado Pleno.

Dicha moción fue presentada en fecha 24 de enero de 2024 y tenía como objeto la aprobación de una ordenanza municipal de protección de arbolado de interés local. La moción fue objeto de debate y votación en la sesión ordinaria de la Comisión Informativa de Servicios Generales y Seguridad Ciudadana, celebrada el día 29 de enero de 2024, estando formada la misma por todos los miembros que conforman el Pleno, incluido el propio recurrente, donde se informó desfavorablemente por 12 votos contra 1.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo, se siguió procedimiento especial de derechos fundamentales n.º 67/2024 ante el Juzgado de lo

Contencioso Administrativo n.º 1 de Ciudad Real, que dictó sentencia n.º 156/2024, de 19 de julio, estimatoria del recurso interpuesto, al entender que la comisión Informativa no tiene competencia resolutoria para excluir una moción en el orden del día del Pleno, con el siguiente fallo:

<<Que debo estimar y estimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto (...) contra la resolución descrita en el Antecedente de Hecho Primero de esta sentencia. En consecuencia: Primero. Se declara que la inactividad del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Valdepeñas (al no incluir en el orden del día del Pleno Ordinario de la Corporación Municipal, celebrado el pasado 5 de febrero de 2024, la Moción para la aprobación de la Ordenanza Municipal de Protección del Arbolado de Interés Local, presentada en tiempo y forma por el concejal demandante en el ejercicio de sus funciones y prerrogativas) vulnera el derecho fundamental consagrado en el art. 23 CE, de modo que la resolución (inactividad) impugnadas es nula por no ser ajustada a derecho.

Segundo. Se reconoce el derecho del actor a que la moción presentada se incluya en orden del día del Pleno Ordinario siguiente a la fecha de la presente Sentencia, debiendo pues el Ayuntamiento adoptar las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento del derecho fundamental violentado.

Todo ello, con condena en costas a la Administración demandada>>.

2. Frente a dicha sentencia se interpuso recurso de apelación por el Ayuntamiento de Valdepeñas que fue estimado por la sentencia recurrida n.º 14/2025, dictada por la Sala de Albacete.

La sentencia impugnada interpreta el artículo 82 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Local, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF), que establece que el orden del día lo fija el alcalde, con la limitación de que los asuntos hayan sido previamente dictaminados por la comisión informativa, entendiéndose que no es coherente con esta prerrogativa que el alcalde esté obligado a incluir en dicho orden del día, siempre y en todo caso, aquellos asuntos que consideren o soliciten otro u otros miembros de la Corporación,

pues de ser así no sería prerrogativa de alcalde, sino una función o competencia compartida.

La Sala de Albacete sostiene que la decisión del alcalde es una típica manifestación de actuación discrecional, que debe estar motivada y sujeta a los principios generales del derecho, y que la decisión de no incluir la moción en el orden del día está motivada por referencia a lo informado por la comisión. La sentencia recurrida expresa que la comisión informativa, en la que estaban todos los miembros de la Corporación, informó desfavorablemente, por una muy amplia mayoría, expresando las razones por las que se informó negativamente la moción, y que la decisión del alcalde se apoyó en estos motivos, por lo que concluye que no existe arbitrariedad, añadiendo que la regla anterior fue flexibilizada al dar la posibilidad al interesado de que, en fase de mociones o preguntas, solicitara expresamente en el Pleno su debate, lo que no hizo.

En consecuencia, la sentencia recurrida estima el recurso de apelación y confirma la actuación impugnada de no incluir la moción propuesta por el concejal demandante en el orden del día del Pleno municipal.

SEGUNDO.- *La cuestión en que el auto de admisión aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.*

1. El auto de 10 de septiembre de 2025, dictado por la Sección Primera de esta Sala, admitió el recurso de casación preparado por la parte recurrente, fijando, como cuestión de interés casacional objetivo, la siguiente:

<< Determinar la naturaleza y alcance de la potestad del Alcalde-Presidente de fijar el orden del día de los asuntos que han de someterse a debate en el Pleno de la corporación local. En particular, si la exigencia de que previamente los asuntos hayan sido dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa, implica que se excluyan sólo los no informados o se extienda esta

posibilidad también a los informados negativamente, todo ello desde la perspectiva del derecho a la participación política de los cargos públicos representativos.>>.

2. El auto de admisión identifica, como normas que deben ser objeto de interpretación, el artículo 23.2 de la Constitución Española y el artículo 82, apartados 1, 2 y 3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Local, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF), sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

TERCERO.- Posiciones de las partes

1. La defensa de la parte actora interpone recurso de casación alegando la vulneración del artículo 23.2 de la CE, puesto que, entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación municipal, se encuentran las de participar en la actividad de control del gobierno municipal, participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación y votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores funciones, y que, en el propio ámbito del régimen local, forma parte del “ius in officium” de los concejales la posibilidad de presentar mociones al Pleno de la Corporación en el ejercicio de la actividad de control del gobierno municipal, lo que supone ejercer un derecho político consustancial al carácter representativo del cargo, integrado así en el contenido esencial del artículo 23.2 de la Constitución, y que tales exigencias también despliegan sus efectos para garantizar los derechos de participación política de las minorías en condiciones de igualdad.

La parte recurrente sostiene que la decisión del Alcalde de Valdepeñas, de no incluir en el orden del día para su debate en el Pleno de la Corporación la moción presentada por el demandante, supone una vulneración del derecho



fundamental consagrado en el art. 23.2 de la CE, puesto que supone una restricción de los derechos fundamentales del cargo público, sin soporte normativo alguno, pues la exigencia de un dictamen favorable de las comisiones informativas constituye un obstáculo artificial, restrictivo y discriminatorio, al colocar a los concejales que forman parte de la minoría en condiciones inferiores a los demás, que infringe la normativa aplicable al exigir unos requisitos que no se deducen en ningún caso de la normativa específica y de referencia, y sin que las funciones de las comisiones informativas municipales alcancen a la adopción de acuerdos.

En el escrito de interposición se aduce que se infringe la normativa aplicable a la convocatoria de los Plenos, puesto que el apartado 2 del artículo 82 del ROF establece un único requisito previo para que una moción se incluya en el orden del día del pleno, que es que haya sido sometida previamente a consulta, dictamen o informe de la comisión informativa, y que el apartado 3 del mismo precepto permite incluir asuntos por razones de urgencia motivada asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva comisión informativa. Asimismo, alega como infringidos los artículos 20.1.c) y 46.2.e) de la LRBRL y el artículo 125.1 del ROF, así como la doctrina constitucional y jurisprudencia que invoca.

Por todo ello solicita que se estime el recurso de casación, que se fije la doctrina casacional que pretende y que se declare que la decisión del Alcalde del Ayuntamiento de Valdepeñas de no incluir en el orden del día del Pleno ordinario de la corporación municipal, celebrado el 5 de febrero de 2024, la moción para la aprobación de la Ordenanza Municipal de Protección del Arbolado de Interés Local, presentada el demandante, en su condición de concejal del Ayuntamiento, vulnera su derecho de participación consagrado en el artículo 23.2 de la CE.

2. La defensa del Ayuntamiento de Valdepeñas se opone al recurso, alegando que la sentencia recurrida aplica correctamente el artículo 82 del ROF, puesto que el orden del día del Pleno lo fija el alcalde de la Corporación,



con la limitación de aquellos asuntos que hayan sido previamente dictaminados por la comisión informativa, que es un órgano de supervisión previa de las cuestiones que son sometidas a Pleno. Por consiguiente, el dictamen que se emite en la comisión habilita al alcalde para tomar la decisión sobre incluir o no incluir la moción en el orden del día, es decir, la comisión se limita a estudiar e informar las cuestiones cuyo sometimiento al Pleno se solicitan, dictaminando favorable o desfavorablemente, decidiendo el alcalde en el ejercicio de la prerrogativa establecida en el artículo 82 del ROF.

En el escrito de oposición se sostiene que la parte recurrente pretende dejar vacío de contenido el citado artículo 82 del ROF y desnaturalizar la prerrogativa del alcalde para decidir los asuntos que forman parte del orden del día, pretendiendo obtener un pronunciamiento que obligue, sí o sí, a incluir cualesquiera mociones que presenten los concejales, con independencia del dictamen de la comisión informativa.

La defensa municipal sostiene que la sentencia recurrida no infringe el artículo 23.2 de la CE, ni la normativa y jurisprudencia invocadas por la parte recurrente, puesto que estamos ante una moción excluida del orden del día del Pleno de 5 de febrero de 2024, por el alcalde de la Corporación, conforme le faculta el art. 82 del ROF, moción que fue previamente informada, consultada y estudiada en la Comisión Informativa de 29 de enero de 2024, emitiéndose al respecto dictamen desfavorable. Asimismo, el alcalde informó en el Pleno al recurrente que, si bien no fue incluida inicialmente en el orden del día la citada moción, podía presentar la misma en el turno de mociones, a fin de que sea finalmente incluida en el orden del día y debatida en el Pleno, lo cual no hizo la parte demandante.

Finalmente, en el escrito de oposición se rechaza la vulneración de los artículos 46.2 e) y 20.1 c) de la Ley de Bases del Régimen Local, ya que no sólo se constató la participación plena del recurrente en el Pleno en todas las cuestiones debatidas, sino también se constató que el recurrente tuvo posibilidad de incluir su moción en el orden del día del Pleno durante el turno

de mociones para su debate, que es el momento específico para tratar tales cuestiones, tal y como fue informado debidamente con carácter previo por el alcalde, siendo el propio recurrente quien no quiso ejercer tal derecho, por todo lo cual solicita la desestimación del recurso.

3. El Ministerio Fiscal presenta escrito en el que solicita la estimación del recurso de casación, en el cual, tras examinar la doctrina interpretativa del derecho fundamental del artículo 23.2 de la CE y el marco normativo local de la inclusión de los puntos del orden del día en las sesiones plenarias, sostiene que no se aprecia impedimento para incluir en el orden del día, conforme al artículo 82.1 del ROF, asuntos a solicitud de los restantes miembros de la Corporación municipal distintos del alcalde, siempre y cuando se supedite ello a la regla general de tramitación en la comisión informativa correspondiente ex artículo 82.2 ROF. Sostiene que, al margen de previsiones excepcionales, como es el caso de la determinación del orden del día en sesiones extraordinarias a que se refiere el art. 78. 2 ROF, no se aprecia en el ordenamiento jurídico aplicable al caso una facultad general y explícita de inadmisión de las iniciativas propuestas por los concejales en el desempeño de su función de representación política, máxime si se tiene en cuenta que cabe incluso la posibilidad de incorporar al orden del día asuntos a solicitud de los vecinos, tal como se infiere de los artículos. 231, apartados 1 y 3, del ROF.

El Ministerio Fiscal alega que no solo no existe impedimento para la incorporación de asuntos al orden del día del Pleno, sino que, con tal solicitud y su curso, se materializa el derecho a la tramitación de propuestas, como facultad que forma parte del núcleo de la función representativa y se integra en el "ius in officium". Cuando se impide o se coarta su práctica, o bien se adoptan decisiones que, de algún modo, contrarían la naturaleza de la representación, entonces resultará vulnerado el art. 23. 2 CE, puesto que, si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, sin que el examen de la iniciativa esconda un juicio sobre la oportunidad política, de modo que, al instar la incorporación de un asunto al orden del día del Pleno, el Concejal

lleva a cabo una toma de postura respecto de una determinada cuestión de la que cabe esperar que, de algún modo, sea de interés para los ciudadanos respecto de los que ostenta el mandato representativo, lo cual pertenece al núcleo de su función representativa.

En consecuencia, sostiene el Ministerio Fiscal que, al decidir sobre la admisión de las iniciativas, no es posible desconocer que son manifestaciones del ejercicio del derecho del representante político que las formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario y no motivado causará la lesión del derecho fundamental del representante -en este caso Concejal, a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos, alegando que debe operar una interpretación restrictiva de aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellas atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público, añadiendo que, conforme dispone el artículo 46.2.e) de la LRBRL, en los plenos ordinarios de la Corporación, en cuanto a su funcionamiento y, en su caso, en cuanto a su regulación, se debe garantizar de forma efectiva "la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones".

Finalmente, el Ministerio Fiscal solicita que se fije doctrina casacional en este sentido, concluyendo que la no inclusión de la moción relativa a una ordenanza municipal sobre protección del arbolado de interés local, impidió el desempeño de la función representativa del cargo público, de modo que se produjo una extralimitación en la potestad de la Alcaldía de fijar el orden del día, que debe ser estrictamente formal, al no apreciarse que la legalidad imponga límite material alguno a las mismas, resolviendo sobre la admisibilidad de esas iniciativas con la sola evaluación del cumplimiento de las reglas procedimentales, incluida la previa tramitación en la Comisión Informativa correspondiente, en interpretación restrictiva de dichas reglas, a fin de no limitar las atribuciones del representante público.

CUARTO.- *Marco normativo sobre la determinación de los puntos del orden del día de las sesiones municipales plenarias*





1. El examen del recurso de casación interpuesto debe partir del marco normativo que regula la fijación de los puntos del orden del día de las sesiones del Pleno municipal, en el caso ordinarias, cuya competencia corresponde al alcalde o presidente de la Corporación.

En el ejercicio de esta competencia, debe respetarse desde luego el contenido del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos reconocido en el art. 23 de la CE, que corresponde a todos los miembros de la Corporación, el cual es un derecho de configuración legal que, en relación con el objeto de este recurso relativo a la participación en las sesiones plenarias, se encuentra regulado en el artículo 46 de la Ley 7/1985, Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL), y en el artículo 82 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

2. El artículo 46 de la LRBRL regula el régimen de funcionamiento del Pleno, garantizando específicamente la participación de todos los grupos municipales en la parte dedicada al control de los demás órganos de la Corporación, estableciendo que la parte de control ha de presentar una sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, y en este ámbito se garantiza la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones.

El apartado 2.e) del artículo 46 de la LRBRL establece:

<< e) En los plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la Corporación deberá presentar sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones>>.



3. El citado artículo 46 de la LRBRL no regula específicamente el procedimiento para determinar los puntos del orden del día de la sesión plenaria, por lo que ha de estarse a las normas establecidas en el artículo 82 del ROF, cuyo tenor literal es el siguiente:

<< Artículo 82. 1. El orden del día de las sesiones será fijado por el Alcalde o Presidente asistido de la Secretaría. Asimismo, podrá recabar la asistencia de los miembros de la Comisión de Gobierno y, donde ésta no exista, de los Tenientes de Alcalde, y consultar si lo estima oportuno a los portavoces de los grupos existentes en la Corporación.

2. En el orden del día sólo pueden incluirse los asuntos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa que corresponda.

3. El Alcalde o Presidente, por razones de urgencia debidamente motivada, podrá incluir en el orden del día, a iniciativa propia o a propuesta de alguno de los portavoces, asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva Comisión Informativa, pero en este supuesto no podrá adoptarse acuerdo alguno sobre estos asuntos sin que el Pleno ratifique su inclusión en el orden del día.

4. En el orden del día de las sesiones ordinarias se incluirá siempre el punto de ruegos y preguntas>>.

4. La regulación del artículo 82 del ROF establece, como requisito de procedimiento, que los asuntos hayan sido dictaminados, informados o sometidos a consulta por la comisión informativa que corresponda. En el caso del Ayuntamiento de Valdepeñas, conforme a lo dispuesto en el artículo 20.1.c) de la LRBRL, existe una comisión informativa que debe dictaminar, informar o evacuar consulta sobre los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, la cual está formada por todos los miembros de la corporación, según resulta de los hechos probados de la sentencia.

Las comisiones informativas se regulan con carácter general en los artículos 123 y siguientes del ROF, estableciendo el apartado 1 del artículo 123 su composición y naturaleza en los siguientes términos:



<< 1. Las Comisiones Informativas, integradas exclusivamente por miembros de la Corporación, son órganos sin atribuciones resolutorias que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno y de la Comisión de Gobierno cuando esta actúe con competencias delegadas por el Pleno, salvo cuando hayan de adoptarse acuerdos declarados urgentes (..) >>.

En este caso, la moción presentada por el concejal demandante fue informada desfavorablemente por la comisión informativa, con un resultado de 12 votos en contra y un voto a favor, lo que determinó a la postre la decisión de la Alcaldía de no incluir el asunto en el orden del día.

QUINTO.- *La jurisprudencia de la Sala sobre el núcleo esencial de la función representativa de los miembros de las Corporaciones Locales.*

1. Los términos en que se plantea el debate casacional determinan que deba analizarse previamente la jurisprudencia de la Sala sobre el derecho fundamental de participación en asuntos públicos de los miembros de las Corporaciones Locales, el cual no es controvertido que es un derecho de configuración legal.

La jurisprudencia de esta Sala parte de la doctrina constitucional uniforme sobre el denominado núcleo esencial de la función representativa de los miembros de una Corporación local, en el ámbito del derecho fundamental del artículo 23.2 de la CE, que expresa que, en todo caso, les corresponde participar en la actividad de control del gobierno local, la de participar en las deliberaciones del pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores, tal como se recoge en las Sentencias del Tribunal Constitucional n.º 169/2009, de 1 de junio (ECLI:ES:TC:2009:169) y n.º 9/2012, de 18 de enero (ECLI:ES:TC:2012:9).



Las Sentencias de esta Sala y Sección n.º 72/2020, de 24 de enero (ECLI:ES:TS:2020:212) y n.º 1040/2020, de 26 de octubre (ECLI:ES:TS:2020:3320), entre otras, concretan el núcleo indisponible que se desprende la LRBRL y del ROF, integrado por la participación en Plenos con voz y voto, ejercer funciones de control político, presentar preguntas, mociones, enmiendas y votos particulares; efectuar ruegos, preguntas; ejercer el derecho información, más ostentar los honores y tratamientos propios de todo concejal.

2. La jurisprudencia de esta Sala ha seguido una línea expansiva a la hora de delimitar el núcleo esencial del “ius in officium” de los miembros de las Corporaciones locales, en coherencia con el principio democrático que informa la actividad de la Administración municipal como Administración de primer nivel o más cercana a los ciudadanos.

Así, la Sentencia de esta Sala y Sección n.º 167/2022, de 10 de febrero (ECLI:ES:TS:2022:486), respecto del derecho a la información, establece como doctrina casacional, en aplicación del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la CE, que el derecho de acceso a expedientes y documentos por parte de los concejales que materialmente reconocen los artículos 77 de la LRBRL y 14 del ROF, no puede quedar condicionado a que se trate de asuntos a debatir por el Pleno municipal.

En la misma línea, y respecto de las sesiones plenarias ordinarias, la Sentencia de esta Sala y Sección n.º 682/2020, de 5 de junio (ECLI:ES:TS:2020:152) declara, como doctrinal casacional, que, en las sesiones plenarias ordinarias, debe dedicarse una parte de la sesión al control de los órganos de gobierno de la Corporación, ex artículo 46.2.e) de la LRBRL, mediante un apartado específico, que tenga sustantividad propia, distinto y al margen del apartado relativo a los "ruegos y preguntas".

Esta Sentencia subraya que el citado artículo 46.2.e) de la LRBRL da especial relevancia a la parte de los Plenos ordinarios destinada a la actividad



de control, a la que da una sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, no limitada únicamente a los ruegos y preguntas, en la que se debe garantizar la participación de todos los miembros de la corporación.

Finalmente, la Sentencia de esta Sala y Sección n.º 159/2022, de 9 de febrero (ECLI:ES:TS:2022:488) se enmarca en esta línea expansiva al interpretar que el derecho a presentar enmiendas tiene sustantividad propia, de modo que la sustantividad formal y material que implica una enmienda, como forma de discrepar, es merecedora de tramitarse y debatirse como tal, esto es, que sea objeto de debate y de votación específica en el Pleno.

SEXTO.- *Juicio de la Sala. Respuesta a la cuestión de interés casacional*

1. En este contexto normativo y doctrinal, debe partirse en primer lugar del instrumento utilizado por el concejal demandante para plantear su solicitud, que es una moción, en la cual se materializa una iniciativa política para la toma de posición del Pleno sobre un asunto determinado.

La moción es un instrumento de iniciativa política mediante el cual los concejales o grupos municipales someten al Pleno una propuesta de acuerdo para su debate y votación, con el fin de impulsar actuaciones o fijar posiciones dentro del ámbito competencial municipal. A diferencia de las propuestas, las mociones carecen de naturaleza procedimental, por lo que su naturaleza se aproxima notablemente a los instrumentos de control político, como los ruegos y preguntas, por lo que su utilización se integra en el denominado núcleo esencial del “ius in officium”. Por este motivo, el tratamiento normativo de estos instrumentos de control (mociones, ruegos y preguntas) presenta una mayor flexibilidad, puesto que están dirigidos a que puedan ser utilizados con plenitud por todos los miembros de la Corporación, incluidos los minoritarios, al integrarse en el núcleo indisponible que garantiza el derecho fundamental de participación política.



Así, el punto de ruegos y preguntas se incluye siempre en las sesiones (artículo 82.4 ROF). Por su parte, las mociones pueden ser presentadas en las sesiones ordinarias, sin estar incluidas en el orden del día, si se dan las condiciones establecidas en el artículo 91.4 del ROF, de modo que, antes de pasar al turno de ruegos y preguntas, puede ser sometido a la consideración del Pleno algún asunto no comprendido en el orden del día por razones de urgencia, que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas. En este caso, si el Portavoz del grupo proponente justifica la urgencia de la moción y el Pleno vota sobre la procedencia de su debate, de manera que puede ser votada a continuación si el Pleno lo estima procedente. En este punto, la moción está definida en el artículo 97.3 del ROF como una propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo prevenido en el citado artículo 91.4 del ROF, la cual puede formularse por escrito u oralmente.

Este es un primer punto relevante, puesto que la garantía legal de intervención de los miembros de la Corporación se extiende singularmente a los instrumentos de control, entre los cuales se encuentran los ruegos, preguntas y mociones, tal como se establece en el artículo 46.2.e) de la LRBRL, que integran una parte del Pleno con sustantividad propia.

2. Entrando ya en la cuestión nuclear del recurso, esto es, si el alcalde puede determinar discrecionalmente la no inclusión en el orden del día de la moción, por haber sido informada desfavorablemente por la comisión informativa, debemos considerar que las comisiones informativas municipales carecen de la nota de preparación técnica que configura a los órganos consultivos, de modo que sus funciones tienen naturaleza política o de auxilio al Pleno, por lo que el informe desfavorable respecto de un determinado asunto o punto del orden del día puede obedecer no solo a criterios técnicos o procedimentales, sino también a criterios políticos o de oportunidad.

Como indica la antes citada Sentencia de esta Sala y Sección n.º 1040/2020, las comisiones informativas, que se integran exclusivamente por miembros de la Corporación; no son órganos decisorios y su actuación es



previa o preparatoria de los Plenos: desde ellas los concejales ejercen su función de estudio, informe o consulta sobre asuntos que hayan de ser sometidos al Pleno y a la Junta de Gobierno si actúa competencias delegadas por el Pleno.

En nuestro caso, la motivación del informe desfavorable obedece a criterios de discrepancia política o de oportunidad con la propuesta de moción realizada por el concejal demandante, por lo que el informe de la comisión informativa viene a reflejar el posicionamiento político de la mayoría de los miembros de la Corporación, que son precisamente quienes componían la comisión informativa. Sin embargo, ello no habilita a sustraer el debate político de la cuestión planteada en la sesión plenaria, en tanto que el Pleno es el órgano decisorio que debe pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, con todas las garantías de publicidad, desde el momento en que la moción del concejal se plantea en el ejercicio de su derecho fundamental a la participación política, cuya propuesta debe ser debatida ante el órgano ante quien corresponde decidirla, que es el Pleno municipal.

El alcalde fundó la exclusión del asunto del orden del día en el informe desfavorable de la comisión informativa, que reproduce en su motivación, de modo que confirió, de hecho, un efecto decisorio al informe desfavorable, cuando lo cierto es que emana de un órgano consultivo. En este punto, conforme a la jurisprudencia antes expuesta, debemos subrayar que la facultad del alcalde de no incluir en el orden del día determinados asuntos, siendo una decisión discrecional, está modulada por la interpretación restrictiva de aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellas atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público, como sucede en este caso, donde se decide excluir el debate público y decisión de la moción en el órgano decisorio (Pleno), trasvasando de hecho la facultad decisoria al órgano consultivo (comisión informativa).



3. No puede compartirse la afirmación que realiza la sentencia recurrida sobre el supuesto desapoderamiento que se produciría en este caso de las prerrogativas de la Alcaldía sobre la inclusión de los puntos del orden del día del Pleno. En efecto, el alcalde tiene unas facultades en la configuración del orden del día, una vez ha dictaminado la comisión informativa los diferentes puntos, pero debe ejercitarlas con respeto a los derechos de los miembros de la Corporación garantizados legalmente y, singularmente, al derecho a la presentación de mociones, preguntas y ruegos en el Pleno municipal, tal como establece el artículo 46.2.e) de la LRBRL.

En consecuencia, el alcalde puede no incluir puntos en el orden del día por motivos procedimentales, e incluso no puede descartarse que la exclusión pueda también obedecer a razones de orden público, como podría ser, por ejemplo, la falta de competencia en el supuesto de asuntos que no se refieran a cuestiones de competencia e interés del municipio, como ya se ha expresado en reiterada jurisprudencia de esta Sala recogida, entre otras muchas, en las Sentencias de esta Sección n.º 920/2019, de 26 de junio (ECLI:ES:TS:2019:2088), y n.º 786/2020, de 17 de junio (ECLI:ES:TS:2020:1820) En cualquier caso, esta potestad siempre debe ejercitarse con el límite derivado del respeto a los derechos fundamentales de participación política de los miembros de la Corporación.

En nuestro caso, el propio ofrecimiento que realizó el alcalde para que el demandante presentara su propuesta en el turno de mociones del Pleno, en el trámite del artículo 91.4 del ROF, permite identificar que ya se había adoptado la decisión de no debatir dicha propuesta, puesto que dicho trámite exige la “urgencia” de la moción, que es lo que justifica que se presente directamente en el Pleno, y la misma ya había sido presentada días antes, por lo que difícilmente podía ser considerada “urgente” en la sesión plenaria, lo que es requisito necesario para que la moción pueda ser debatida y votada. En consecuencia, el derecho a la tramitación de la moción presentada por el demandante, como facultad que forma parte del núcleo de la función

representativa y se integra en el "ius in officium", resultó impedida indebidamente, de lo que resulta la vulneración del artículo 23.2 de la CE.

4. Con arreglo a lo expuesto, podemos dar respuesta a la cuestión de interés casacional que se nos plantea en las circunstancias de este caso, donde el concejal demandante presentó una moción que fue informada desfavorablemente en la comisión informativa por razones políticas o de oportunidad, lo que determinó la no inclusión del asunto del orden del día por decisión de la Alcaldía, impidiendo de esta manera que fuera debatida en la sesión plenaria.

En consecuencia, en las circunstancias del caso, declaramos como doctrina casacional que la potestad del alcalde o presidente de fijar el orden del día de los asuntos que han de someterse a debate en el Pleno de la Corporación local está limitada por el respeto al derecho a la participación política de los miembros de la Corporación, sin que el informe desfavorable de la comisión informativa, por razones políticas o de oportunidad, justifique la decisión de excluir el debate plenario en una sesión ordinaria sobre una moción presentada en tiempo y forma por un miembro de la Corporación.

SÉPTIMO.- *Decisión del recurso*

La aplicación de la doctrina casacional al caso lleva a la estimación del recurso, casando y anulando la sentencia recurrida.

En aplicación del artículo 93.1 de la Ley de esta Jurisdicción, y situándonos en la posición del tribunal de apelación, debemos confirmar la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Ciudad Real en primera instancia, puesto que se aprecia la lesión del derecho fundamental del demandante a la participación en asuntos públicos, tal como alega el Ministerio Fiscal.



Según se ha expuesto, la decisión del Alcalde del Ayuntamiento de Valdepeñas, de no incluir en el orden del día la moción relativa a una ordenanza municipal sobre protección del arbolado de interés local, impide el desempeño de la función representativa del cargo público. Esta decisión se fundó en un juicio de oportunidad política, que es el que determinó el informe desfavorable de la comisión informativa, al considerar que la moción propuesta por el demandante no tenía nada que ver la realidad valdepeñera.

En consecuencia, se aprecia una extralimitación en la potestad de fijar el orden del día, puesto que tal potestad, en cuanto que tenga que ver con iniciativas suscitadas por los concejales, no puede instrumentalizarse para evitar el debate plenario sobre la iniciativa. La motivación del informe de la comisión informativa, que se asume en la resolución de la Alcaldía, expresa una discrepancia política con la moción, que no justifica su exclusión del debate de la sesión plenaria ordinaria, de todo lo cual se deriva la desestimación del recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento.

OCTAVO.- Costas procesales

A tenor de lo establecido por el artículo 93.4 de la Ley de esta Jurisdicción, cada parte correrá con las costas causadas a su instancia y con las comunes por mitad en el recurso de casación.

En cuanto a las costas de instancia, procede mantener el pronunciamiento de costas de la sentencia de primera instancia que se confirma, y no hacer imposición de costas en segunda instancia, por las dudas suscitadas en el caso en el recurso de apelación, conforme a lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de esta Jurisdicción.

FALLO



Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

(1.º) Estimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de don **concejal** xxxxx xxxxx contra la Sentencia n.º 14/2025, de 4 de febrero, dictada por la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el recurso de apelación n.º 249/2024, que se casa y anula.

(2.º) Desestimar el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Valdepeñas contra la sentencia n.º 156/2024, de 19 de julio, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Ciudad Real, dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales n.º 67/2024, la cual se confirma.

(3.º) Estar respecto de las costas a los términos del último de los fundamentos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.