

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8895 *Sala Primera. Sentencia 147/2013, de 6 de agosto de 2013. Recurso de amparo electoral 4801-2013. Promovido por Foro Asturias Ciudadanos y otras cuatro personas en relación con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias desestimatoria del recurso contencioso-electoral interpuesto respecto de la proclamación de alcalde de Cudillero. Vulneración del derecho de acceso a los cargos públicos representativos: elección como alcalde de quien previamente había renunciado a la candidatura (STC 125/2013).*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Santiago Martínez-Vares García, Presidente, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 4801-2013, promovido por Foro Asturias Ciudadanos (FAC), don José Luis Valdés Pérez, don Juan Carragal Martínez, don Antonio Landeta Álvarez-Valdés y don Javier Pérez Menéndez representados por el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado y asistidos por el Abogado don Jorge Álvarez González contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero (Asturias) de 24 de junio de 2013, de elección del alcalde, y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 26 de julio de 2013, dictada en el recurso contencioso electoral núm. 526-2013 interpuesto contra el referido acuerdo. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Han comparecido como parte codemandada el Partido Socialista Obrero Español y don Luis Fernández Garay, representados por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque y asistidos del Letrado don Javier Núñez Seoane. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de julio de 2013, el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado, en nombre y representación de Foro Asturias Ciudadanos (FAC), don José Luis Valdés Pérez, don Juan Carragal Martínez, don Antonio Landeta Álvarez-Valdés y don Javier Pérez Menéndez y bajo la dirección del Abogado don Jorge Álvarez González, interpuso recurso de amparo electoral contra las resoluciones referidas en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El 28 de diciembre de 2012 don Gabriel López Fernández, Alcalde de Cudillero, presentó su renuncia al cargo de alcalde y a su acta de concejal ante el Pleno del Ayuntamiento.

b) El 8 de enero de 2013 los candidatos y suplentes de la lista por la que se había presentado el alcalde (Partido Socialista Obrero Español: PSOE), que, de acuerdo con lo previsto en el art. 182.1 de la Ley Orgánica del régimen electoral general, es a quienes,

en principio, corresponde atribuir el escaño de concejal vacante, formularon su renuncia anticipada a acceder a este cargo. El Pleno del Ayuntamiento, el 11 de enero de 2013, en sesión extraordinaria, tomó en consideración las renunciaciones presentadas.

c) Al haber renunciado a cubrir el escaño vacante todos los integrantes de la lista en la que fue elegido el señor López Fernández, este cargo se cubrió acudiendo al procedimiento previsto en el art. 182.2 de la Ley Orgánica del régimen electoral general. La ejecutiva local del PSOE en Cudillero propuso como candidato en esta vacante a don Ignacio Fernández Díez. El 6 de febrero de 2013 la Junta Electoral Central expidió la acreditación de concejal del señor Fernández Díez.

d) El 10 de enero de 2013 los concejales electos del Grupo Municipal Socialista formularon su escrito de renuncia para ser elegido alcalde-presidente en la sesión plenaria que se celebrara al efecto para cubrir la vacante producida tras la renuncia del anterior alcalde, el señor López Fernández. Este escrito fue registrado en el Ayuntamiento de Cudillero el 16 de enero de 2013.

e) El 27 de marzo de 2013, en sesión extraordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero, el señor Fernández Díez tomó posesión de su cargo de concejal. En esa misma sesión, tras haber tomado conocimiento de las renunciaciones que anticipadamente formularon a la Alcaldía del municipio los concejales que fueron elegidos por la lista del PSOE, el señor Fernández Díez fue elegido alcalde.

f) Contra esta resolución interpusieron recurso contencioso-electoral los ahora recurrentes en amparo. Este recurso que fue desestimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 6 de mayo de 2013.

g) La Sentencia desestimatoria del recurso contencioso-electoral así como el acuerdo del Pleno que la referida Sentencia confirmó fueron recurridos en amparo ante este Tribunal. La STC 125/2013, de 23 de mayo, estimó el recurso al apreciar que las resoluciones impugnadas vulneraban el derecho de los recurrentes a la participación política y al acceso en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas (art. 23.1 y 2 CE), por lo que anuló el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero de 27 de marzo de 2013, de elección de alcalde, y la Sentencia que lo confirma y retrotrajo las actuaciones al momento anterior a la aprobación de este acuerdo.

h) El 24 de junio de 2013 el Pleno del Ayuntamiento de Cudillero celebró una sesión extraordinaria con el fin de ejecutar la STC 125/2013, de 23 de mayo, y elegir alcalde. El Pleno del Ayuntamiento consideró que, al haber anulado la STC 125/2013, de 23 de mayo, el acuerdo de ese Pleno de 27 de marzo de 2013 debían tomarse en consideración de nuevo las renunciaciones que formularon los concejales del Grupo Municipal Socialista a ser candidatos a la alcaldía, pues la anulación del referido acuerdo impedía entender cumplido este trámite. De ahí que el Pleno procediera de nuevo a tomar en consideración las renunciaciones presentadas. Uno de los concejales que habían renunciado, el señor Fernández Garay, no ratificó la renuncia formulada. En ese mismo acto se eligió y proclamó alcalde a don Luis Fernández Garay.

i) Contra este acuerdo los ahora recurrentes en amparo interpusieron recurso contencioso-electoral al considerar que el señor Fernández Garay no podía ser elegido alcalde, ya que había renunciado a ser candidato a la alcaldía y el Pleno del Ayuntamiento había tomado conocimiento de la misma en su sesión de 27 de marzo de 2013. A su juicio, la STC 125/2013, de 23 de febrero, no anuló la toma en conocimiento de las renunciaciones que efectuó el Pleno del Ayuntamiento en la referida sesión. Por Sentencia de 26 de julio de 2013 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias desestimó el recurso contencioso-electoral.

3. En la demanda de amparo se aduce la vulneración del art. 23.2 CE. A juicio de los recurrentes, tanto el acuerdo del Ayuntamiento de Cudillero de 24 de junio de 2013, por el que se proclamó alcalde al señor Fernández Garay, como la Sentencia que lo confirma, lesionan su derecho fundamental a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalan las leyes. Según sostienen los demandantes de amparo, el señor Fernández Garay, al haber renunciado a ser candidato a la alcaldía para cubrir la vacante que se produjo como consecuencia de la renuncia a este cargo del

anterior alcalde, no podía ser candidato a ese cargo y, por tanto, no podía ser elegido alcalde. Se alega también que las resoluciones impugnadas, al apreciar que, como consecuencia de la retroacción de actuaciones acordada por la STC 125/2013, las renunciaciones que formularon los concejales elegidos por la lista del PSOE a ser candidatos a alcalde cuando se cubriera la vacante dejada en este cargo tras la renuncia del señor Fernández López carecían de efecto, han vulnerado también por este motivo el derecho fundamental que consagra el art. 23.2 CE. En opinión de los demandantes de amparo, de la STC 125/2013 no puede deducirse esta consecuencia, ya que esta Sentencia anula solo la elección y el nombramiento del señor Fernández Díez como alcalde, pero no las renunciaciones que previamente fueron efectuadas por los concejales elegidos por la lista de PSOE a ser candidatos a la alcaldía.

4. La Sala Primera del Tribunal Constitucional, por providencia de 31 de julio de 2013, acordó admitir la demanda de amparo y recabar de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias el envío de las actuaciones correspondientes, incluidos el expediente electoral y de conformidad con el acuerdo del Pleno de este Tribunal de 20 de enero de 2000, el previo emplazamiento a las partes, excepto al demandante de amparo, para que en el plazo de tres días pudieran personarse ante este Tribunal, formulando las alegaciones que estimasen pertinentes.

También se dio traslado para formular alegaciones al Ministerio Fiscal otorgándole un plazo de cinco días.

5. El Presidente del Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15, en relación con los arts. 7 y 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), mediante acuerdo de 1 de agosto de 2013, designó a los Magistrados Excmos. Sres. don Pedro González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López para completar la Sala Primera de este Tribunal, a la que corresponde pronunciarse sobre este amparo, conforme a lo dispuesto en el acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 20 de enero de 2005 («Boletín Oficial del Estado» de 25 de enero), por el que se regula la sustitución de Magistrados.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de agosto de 2013, el Procurador de los Tribunales don Juan Ignacio Valverde Cánovas se personó en nombre y representación del Partido Socialista Obrero Español y de don Luis Fernández Garay, bajo la dirección letrada de don Javier Núñez Seoane, presentando sus alegaciones, en las que solicita que se inadmita el recurso y, subsidiariamente, que se deniegue el amparo.

En las alegaciones se afirma que concurre la causa de inadmisión de falta de especial trascendencia constitucional del recurso. Se pone de manifiesto que no se plantea una cuestión nueva, entendida como una faceta de un derecho fundamental, ya que lo planteado es una cuestión de mera legalidad ordinaria y existe doctrina jurisprudencial sobre la revocabilidad de la renuncia en la STC 214/1998, de 11 de noviembre. También se destaca que la demanda pretende fundamentar la especial trascendencia constitucional en una supuesta relevancia social o política, por considerar que la revocabilidad de la renuncia a la candidatura a alcalde pudiera ser empleada de forma fraudulenta. Sin embargo, consideran que «[t]al alegación tiene un claro componente retórico puesto que más allá de la mera apelación a la relevancia política no se ofrece una mínima justificación de tal alegación». Por último, se incide en que tampoco concurre ni ha sido invocado ningún otro supuesto de especial trascendencia constitucional.

Se alega como segunda causa de inadmisión que la demanda carece del contenido propio de un recurso de amparo, ya que plantea una cuestión de legalidad ordinaria. Se señala que tanto el recurso contencioso-electoral, planteado contra el acuerdo de proclamación del alcalde, como este recurso de amparo se han promovido por un cauce procesal inadecuado, pues sólo resultan procedentes cuando se impugnan acuerdos en materia de elección y proclamación de electos o de alcaldes basados en la normativa electoral, lo que no es el caso. Igualmente, se incide en que

la demanda de amparo no contiene una mínima argumentación sobre las razones para considerar vulnerado el art. 23.2 CE.

Se alega como tercera causa de inadmisión de la demanda la inadecuación del procedimiento, por considerar que se está ante una cuestión relativa a la ejecución de la STC 125/2013, de 23 de mayo, que debía haberse tramitado como un incidente de ejecución.

Subsidiariamente, se solicita en las alegaciones la denegación de amparo argumentando que la cuestión sobre la posibilidad de revocar la renuncia a ser candidato a alcalde no afecta al derecho invocado de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). También se afirma que, en todo caso, la renuncia formulada en su día por el alcalde ahora designado no puede entenderse efectiva y jurídicamente eficaz. Se dice que si, conforme a la doctrina establecida en la STC 214/1998, es necesario que se hubiera tomado conocimiento y consideración por el pleno municipal, en este caso no ha sido así, pues el Pleno de 27 de marzo de 2013 fue anulado por la STC 125/2013. Igualmente, se destaca que la renuncia realizada en enero de 2013 se produjo en un supuesto de vacante distinto al ahora resuelto y en circunstancias sociales y políticas diferentes, por lo que no puede pretenderse que la renuncia surta efecto en todo momento. Por último, se pone de manifiesto que, como se deriva del contenido del acuerdo municipal de elección del alcalde ahora impugnado, don Luis Fernández Garay no ratificó su renuncia formulada en enero de 2013, de modo que el pleno municipal no la tomó en consideración y ese es un acuerdo que no fue objeto del recurso contencioso-electoral ni de este recurso de amparo.

7. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 2 de agosto de 2013 solicitando la denegación del amparo.

El Ministerio Fiscal expone, en relación con la posibilidad de revocar la renuncia a la candidatura a la alcaldía efectuada por los concejales elegidos en las listas electorales, que la renuncia de los concejales del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Cudillero debe analizarse en el contexto en que se produjeron. Señala que el tenor de la renuncia formulada, entre otros, por don Luis Fernández Garay lo era «a la candidatura para ser elegido Alcalde-presidente en la sesión plenaria que haya de celebrarse al efecto como consecuencia de la vacante ocurrida tras la renuncia del anterior Alcalde D. Gabriel López Fernández». Esta renuncia se produjo en conexión con la candidatura propuesta por el Grupo Municipal Socialista que recayó en la persona de don Ignacio Fernández Díez, que había accedido a la condición de concejal por vacante en el grupo que no podía ser cubierta por suplentes de la lista. Así, para que dicho concejal, que había sido propuesto para desempeñar este cargo por el Grupo Municipal Socialista, pudiera acceder a ser candidato a la Alcaldía era preciso que los restantes concejales elegidos por la lista de ese grupo municipal renunciaran. El Ministerio Fiscal concluye que los efectos de la renuncia deben quedar circunscritos a este proceso de elección de alcalde.

El Ministerio Fiscal constata que mientras el objeto de la sesión plenaria de 27 de marzo de 2013 era suplir la vacante de la alcaldía dejada por don Gabriel Fernández López, la que tuvo lugar el 24 de junio de 2013 lo era para suplir la vacancia producida como consecuencia de la anulación de la anterior producida por la STC 125/2003. En las alegaciones se concluye que, tomando en consideración ese diferente objeto, la decisión del Ayuntamiento de Cudillero de dejar sin efecto la renuncia efectuada por don Luis Fernández Garay y la confirmación de la validez de la revocación y desistimiento por parte del órgano judicial debe considerarse una aplicación e interpretación de la legalidad razonable y respetuosa con el art. 23.2 CE.

Por último, el Ministerio Fiscal afirma que de admitirse la interpretación del alcance del fallo de la STC 125/2013 dada por el recurrente se produciría la paradoja de que uno de los grupos municipales no pudiera presentar candidatos a la alcaldía.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto en los antecedentes, este recurso de amparo electoral se interpone contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero (Asturias) de 24 de junio de 2013, de elección de alcalde, y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 26 de julio de 2013 dictada en el recurso contencioso-electoral núm. 526-2013, que lo confirma.

Los recurrentes alegan que las resoluciones impugnadas han vulnerado su derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE) al haber elegido alcalde a quien previamente había renunciado a ser candidato a este cargo. En su opinión, la renuncia formulada por quien posteriormente fue elegido alcalde cumplía los requisitos para ser plenamente eficaz al haber tomado el pleno del Ayuntamiento conocimiento de ella y por este motivo no podía ser revocada. También aducen que las resoluciones impugnadas, al apreciar que el acto del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero que tomó conocimiento de las renunciaciones formuladas por los concejales del Grupo Municipal Socialista el 10 de enero de 2013 –registradas en el Ayuntamiento el 16 de enero de 2013– a ser candidatos a la Alcaldía había sido anulado por la STC 125/2013, de 23 de mayo, han efectuado una interpretación errónea de la referida Sentencia constitucional que conlleva también una lesión del derecho que consagra el art. 23.2 CE.

Los codemandados solicitan la inadmisión del recurso al apreciar que incurre en diversas causas de inadmisibilidad y subsidiariamente la desestimación del mismo. A su juicio la cuestión relativa al carácter revocable o irrevocable de la renuncia a un cargo público es una cuestión de legalidad ordinaria que no afecta al derecho que consagra el art. 23.2 CE. Alegan, también, que, en todo caso, de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 214/1998, de 11 de noviembre, la renuncia realizada no puede considerarse eficaz, ya que la STC 125/2013 anuló el acto del pleno del Ayuntamiento que la tomó en consideración.

El Fiscal interesa la desestimación del recurso de amparo. En su opinión, la renuncia formulada, entre otros, por el señor Fernández Garay ha de analizarse en el contexto que se formuló y por ello considera que la referida renuncia debe entenderse como un acto inescindible de la presentación de la candidatura del señor Fernández Díez, que exigía la previa renuncia de los demás concejales que integraron la lista del Partido Socialista Obrero Español para que pudiera ser candidato a este cargo. Por ello entiende que la renuncia debe quedar circunscrita al referido proceso de elección del alcalde y no al que tuvo lugar posteriormente cuando la STC 125/2003, de 23 de noviembre, anuló el nombramiento del señor Fernández Díez y hubo que proceder de nuevo a la elección del alcalde.

2. Los codemandados han aducido diversas causas de inadmisibilidad. Alegan, en primer lugar, la falta de especial trascendencia constitucional. Como ha declarado, entre otras muchas, la STC 127/2013, de 3 de junio, FJ 2, «corresponde únicamente a este Tribunal Constitucional apreciar en cada caso la existencia o inexistencia de esa ‘especial trascendencia constitucional’, esto es, si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo, atendiendo, conforme al art. 50.1 b) LOTC, a ‘su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales’ (entre otras, STC 95/2010, de 15 de noviembre, FJ 4)». En el presente caso el recurso de amparo plantea cuestiones nuevas en relación con las garantías que se derivan del derecho fundamental que consagra el art. 23.2 CE y la incidencia que este derecho fundamental puede tener en la revocación de la renuncia a un cargo público. Este motivo fundamenta la especial trascendencia constitucional del recurso impuesta por el art. 49.1, última frase, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en los términos en que dicha exigencia ha venido concretándose por este Tribunal en reiterados pronunciamientos (SSTC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2; y 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2; y, en el ámbito del amparo electoral, SSTC 168/2011, de 3 de noviembre, FJ 2; 105/2012, de 11 de mayo, FJ 3; y 125/2013, de 23 de mayo, FJ 3).

Tampoco concurren las otras causas de inadmisibilidad alegadas. No puede apreciarse la inadecuación de procedimiento invocada. De acuerdo con lo dispuesto en los arts. 109 y 114.2 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) pueden ser objeto de recurso contencioso-electoral los acuerdos de las juntas electorales sobre proclamación de electos, así como la elección y proclamación de los presidentes de las corporaciones locales, por lo que, como se declara en la STC 125/2013, de 23 de mayo, FJ 3, «es indudable que la elección del alcalde-presidente de un Ayuntamiento entra en el ámbito del recurso contencioso-electoral, puesto que se trata de elección de un presidente de una corporación, en este caso mediante un procedimiento electoral de segundo grado, que se sujeta a las reglas imperativas establecidas en la Ley Orgánica del régimen electoral general, singularmente en los arts. 196 y 198 para el caso de la elección de alcalde por vacante derivada de la renuncia del anterior».

No puede apreciarse que el recurso de amparo sea inadmisibile por plantear cuestiones de legalidad ordinaria, ya que la demanda se fundamenta en que, a juicio de los recurrentes, las resoluciones impugnadas han vulnerado el derecho fundamental que consagra el art. 23.2 CE, y en la demanda se exponen razonadamente los motivos por los que consideran lesionado el referido derecho fundamental.

Ha de rechazarse también la causa de inadmisibilidad por la que se solicita la inadmisión del recurso de amparo por entender que la cuestión se plantea en este recurso debe tramitarse por la vía del incidente de ejecución. La parte codemandada sostiene que lo que los recurrentes aducen es su disconformidad con el modo en el que se ha ejecutado la STC 125/2013, de 23 de mayo. Por ello consideran que el recurso de amparo debe ser inadmitido por no ser el procedimiento adecuado para resolver la cuestión plantada. Esta causa de inadmisibilidad no puede prosperar. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, ATC 1/2009, de 12 de enero, FJ 3, entre otros muchos, «el ámbito de conocimiento del incidente de ejecución previsto en el art. 92 LOTC 'se circunscribe exclusivamente a determinar si la Sentencia del Tribunal Constitucional dictada con ocasión de un recurso de amparo ha sido correctamente ejecutada, sin que, en modo alguno, pueda extenderse a cualesquiera otras pretensiones mantenidas por la parte recurrente ante la jurisdicción ordinaria' (AATC 52/2004, de 23 de febrero, FJ 2; y 323/2008, de 20 de octubre, FJ 2).» La cuestión que se plantea en este recurso de amparo es distinta de la que resolvió la STC 125/2013. Trae causa de hechos distintos, aunque los mismos tengan su origen en la ejecución de la referida Sentencia, y se aducen infracciones constitucionales diferentes, por lo que, de acuerdo con la doctrina expuesta, la vía de ejecución del incidente no es el cauce adecuado para que este Tribunal pueda pronunciarse sobre las cuestiones que el recurso plantea.

3. En relación con la cuestión de fondo que plantea este recurso de amparo, el problema constitucional que ahora debe resolverse consiste en determinar si es acorde con el derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE la revocación de la renuncia a ser candidato a un cargo público una vez que se han cumplido los requisitos necesarios para que la renuncia formulada sea plenamente eficaz. El análisis de esta cuestión exige examinar, en primer lugar, si el referido derecho fundamental comprende el derecho a revocar la renuncia cuando este acto ha adquirido toda su virtualidad jurídica y, en el caso de que se llegara a la conclusión de que el art. 23.2 CE no otorga el referido derecho, si la revocación de la renuncia en tales casos puede vulnerar el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad con los requisitos que establezcan las leyes de quienes tengan un interés legítimo en acceder al cargo público que ha quedado vacante como consecuencia de la renuncia.

Este Tribunal ha sostenido en la STC 81/1994, de 14 de marzo, FJ 2, entre otras muchas, que la renuncia a los cargos públicos «forma parte del conjunto de derechos cobijado en el art. 23 de la Constitución, párrafo segundo», pues, como afirma la STC 214/1998, constituye la «vertiente negativa» de este derecho fundamental, aunque, como también afirma la citada STC 214/1998, FJ 2, este derecho es «susceptible de limitación por la legislación correspondiente (SSTC 60/1982, fundamento jurídico 3 y 81/1994, fundamento jurídico 2; asimismo ATC 7/1984)».

Junto a ello también ha declarado el Tribunal que una vez que la renuncia se perfecciona es irrevocable salvo que la manifestación de voluntad en que este acto consiste incurra en vicios que impida considerar que este acto jurídico ha sido válidamente realizado (STC 81/1994, de 14 de marzo, FJ 2).

Resulta, por tanto, que el art. 23.2 CE si bien comprende el derecho a renunciar a los cargos públicos, no garantiza, sin embargo, que la renuncia a un cargo público válidamente emitida y una vez perfeccionada pueda ser revocada, pues una vez que la renuncia es plenamente efectiva la consecuencia que conlleva es la pérdida del derecho al que se ha renunciado. Esta consecuencia es la que se deriva del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pero también en este caso, al tratarse de un cargo público de carácter representativo, la que impone el art. 23 CE. Los efectos de la renuncia a un cargo de este tipo no pueden depender de la voluntad de quien la formuló, pues se menoscabaría el principio de representación política si cuando la ley permite que las reglas para la cobertura de un cargo público puedan resultar alteradas en virtud de la renuncia del inicialmente llamado a cubrirlo, se admitiese que posteriormente, una vez la renuncia hubiera producido sus efectos, el cambio de criterio del candidato pudiera alterar o revertir la aplicación de las reglas de cobertura del cargo establecidas por la ley para el caso de renuncia. El principio democrático conlleva igualmente que los actos de los representantes sean imputables a ellos mismos y por esta razón la responsabilidad política de los representantes ante sus representados –que no son solo sus electores– puede verse mermada si la eficacia de la renuncia a un cargo público quedara a merced únicamente de la voluntad del titular. Por otra parte, toda renuncia en un ámbito de pluralismo político como el representativo redundaría siempre en favor de otros cuyas expectativas legítimas en ejercer un cargo público se vulnerarían, lo que dañaría el principio de seguridad jurídica y el derecho que consagra el 23.2 CE, al incidir estas expectativas en el ámbito garantizado por este derecho fundamental.

4. Entrando ya en el fondo del asunto, la primera cuestión que se debe examinar es el alcance de la renuncia a ser candidato a la alcaldía que formuló el señor Fernández Garay el 10 enero de 2013, pues según aduce el Ministerio Fiscal su renuncia tiene como objeto el proceso de elección del alcalde celebrado el 27 de marzo de 2013 en el que el candidato propuesto para este cargo era don Ignacio Fernández Díez. En relación con esta cuestión los codemandados alegan también que la renuncia se produjo en un supuesto de vacante distinto al ahora y en circunstancias políticas y sociales diferentes.

El tenor del escrito presentado es el siguiente: «don Luis Fernández Garay ... renuncia a la candidatura para ser elegido Alcalde-presidente en la sesión plenaria que haya de celebrarse al efecto como consecuencia de la vacante ocurrida tras la renuncia del anterior Alcalde D. Gabriel López Fernández». De los términos en lo que se formuló la renuncia se deduce que el señor Fernández Garay renunció a ser candidato a alcalde en la elección que tuviese por objeto cubrir la vacante que se produjo en la alcaldía como consecuencia de la renuncia que efectuó el Alcalde señor López Fernández a ejercer este cargo, por lo que su renuncia no quedó circunscrita, como sostiene el Ministerio Fiscal, al proceso de elección de alcalde celebrado en la sesión de 27 de marzo de 2013, sino que su renuncia se efectuó en relación con una concreta elección: la que tuviese por objeto cubrir la vacante que se produjo como consecuencia de la renuncia a la Alcaldía del señor López Fernández. Esta vacante es la que se cubrió tras la elección del señor Fernández Garay como alcalde al haber anulado la STC 125/2013 la elección del alcalde realizada en el Pleno de 27 de marzo de 2013 y haber retrotraído las actuaciones al instante anterior a ese momento. Por tanto, la renuncia que formuló el señor Fernández Garay se refería al proceso de elección de alcalde en el que resultó elegido.

Queda ahora por examinar si las resoluciones impugnadas incurren en la vulneración del art. 23.2 CE que les imputan los recurrentes. Para ello es preciso analizar, en primer lugar, si la renuncia formulada por el señor Fernández Garay en su escrito de 10 de enero de 2013 tenía plena eficacia jurídica el día en que este concejal decidió no ratificarla ante el Pleno del Ayuntamiento, pues si esta renuncia hubiera adquirido toda su virtualidad

jurídica en ese momento, de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, sería irrevocable y, por tanto, la no ratificación de la misma carecería de virtualidad.

Debe tenerse en cuenta que de acuerdo con lo establecido en el art. 196 LOREG pueden ser candidatos a alcalde todos los concejales que encabecen sus correspondientes lista. También debe tomarse en consideración el art. 198 LOREG que dispone que «la vacante en la Alcaldía se resuelve conforme a lo previsto en el art. 196, considerándose a estos efectos que encabeza la lista en que figuraba el Alcalde el siguiente de la misma, a no ser que renuncie a la candidatura». A tenor de lo dispuesto en estos preceptos es claro que para poder ser candidato a alcalde es preciso no haber renunciado a la candidatura. Por ello, si la renuncia a ser candidato a este cargo se hubiera perfeccionado, el concejal renunciante no podrá ser candidato en la elección que se celebre para cubrir la vacante respecto de la que se ha formulado la renuncia, ni, en consecuencia, podrá ser elegido ni proclamado alcalde en ese acto.

Como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, el Pleno del Ayuntamiento de Cudillero, en la sesión extraordinaria que celebró el 24 de junio de 2013 con el fin de ejecutar la STC 125/2013, de 23 de mayo, y elegir alcalde, consideró que la referida Sentencia constitucional había anulado el acto del Pleno de ese Ayuntamiento por el que se tomaron en consideración las renunciaciones que formularon los concejales del Grupo Municipal Socialista el día 10 de enero de 2013 y por este motivo procedió a tomar en consideración de nuevo las renunciaciones formuladas, advirtiéndolo a los concejales que si alguno no ratificaba las renunciaciones presentadas debían manifestarlo. Uno de los concejales que presentaron la renuncia, el señor Fernández Garay, no la ratificó, por lo que fue candidato a la alcaldía y tras la celebración de la elección fue proclamado alcalde. Esta elección es el acto que se impugna en el presente recurso de amparo junto con la Sentencia recaída en el recurso contencioso-electoral que confirmó esta resolución.

Entienden los recurrentes que la interpretación efectuada por el Pleno del Ayuntamiento de Cudillero y por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias del fallo de la STC 125/2013, de 23 de mayo, no es correcta y esta errónea interpretación determina, a su juicio, la vulneración del art. 23.2 CE, tanto, por conllevar que pueda ser elegido alcalde quien previamente había renunciado a ser candidato, como por no haber ejecutado correctamente la STC 125/2013.

Para analizar esta cuestión debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo que expresamente se afirma en el fundamento jurídico 8 de la STC 125/2013, de 23 de mayo, «[l]a estimación del recurso de amparo electoral anula el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero de 27 de marzo de 2013, de elección de alcalde», por lo que cuando el fallo de esta Sentencia decide «[a]nular el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero de fecha 27 de marzo de 2013» ha de entenderse que la nulidad acordada no afecta a todos los actos que se adoptaron en la sesión extraordinaria que celebró el Pleno el 27 de marzo de 2013, sino únicamente al que determinó la proclamación del Alcalde. La retroacción de efectos dispuesta por esta Sentencia al momento inmediatamente anterior a esta decisión conlleva la conservación de todos los actos previos a la misma y entre estas actuaciones que no se ven afectadas por la nulidad está la toma en consideración de las renunciaciones a ser candidatos a alcalde formuladas por los concejales del Grupo Municipal Socialista tras la renuncia en el cargo del señor López Fernández, entre las que se encuentra la que formuló el señor Fernández Garay.

5. Al no haber anulado la STC 125/2013, de 23 de mayo, el acto del Pleno del Ayuntamiento por el que tomó conocimiento de la renuncia que el señor Fernández Garay formuló en su escrito de 10 de enero de 2013, debe analizarse si esta renuncia reúne los requisitos para que tenga plena eficacia. La STC 214/1998, de 11 de noviembre, recaída en un supuesto similar al ahora analizado –renuncia al cargo de concejal– consideró que, dada de la configuración legal que caracteriza el art. 23.2 CE, si la norma que regula la renuncia establece un momento preciso para que adquiera plena eficacia, su revocación sólo es posible si se efectúa con anterioridad a ese momento. En el caso enjuiciado por esta Sentencia, al disponer el art. 9.4 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales que la renuncia al cargo de concejal «deberá

hacerse efectiva por escrito ante el Pleno de la Corporación» el Tribunal apreció que su eficacia jurídica «se concreta por la normativa vigente en el momento preciso en el que la misma llega al Pleno de la ... Corporación» y que es posible su revocación antes de que el Pleno tome conocimiento de la renuncia (STC 214/1998, FJ 4).

En el presente caso las normas que regulan la renuncia a ser candidato a alcalde no contemplan expresamente un momento específico en el que esta renuncia adquiere plena eficacia. Ahora bien, en este supuesto no hay duda alguna de que la renuncia formulada por el señor Fernández Garay desplegó toda su eficacia con anterioridad al 24 de junio de 2013, que fue cuando manifestó no ratificarla, pues, no solo fue tomada en consideración por el Pleno del Ayuntamiento, sino que, además tuvo plenos efectos, ya que de otro modo no hubiera podido ser candidato a alcalde el señor Fernández Díez, siendo irrelevante a estos efectos que el acto de elección del señor Fernández fuera anulado por este Tribunal en su STC 125/2013, de 23 de mayo, tal como se ha señalado anteriormente.

6. La conclusión anterior no resulta alterada por el hecho de que, como ocurre en este caso, la renuncia se formule con carácter instrumental, con el fin de conseguir un determinado objetivo, y finalmente no se logre el objetivo perseguido (en este supuesto, como se deduce de los antecedentes, la renuncia se formula para que pudiera ser elegido alcalde un determinado concejal, finalidad que no pudo conseguirse porque el nombramiento del alcalde elegido fue anulado por la STC 125/2013 por no ser concejal electo). La falta de consecución de la finalidad perseguida, cualquiera que sea la causa por la que esta finalidad se malogre, no hace perder a la renuncia su condición de tal. De otro modo, se privaría de toda certeza a los propios actos jurídicos en detrimento de las expectativas de terceros en ejercer derechos que tienen, en este supuesto, la condición de fundamentales.

Tampoco puede alterar la conclusión alcanzada la circunstancia puesta de manifiesto por el Ministerio Fiscal de que la renuncia formulada en su momento por el señor Fernández Garay, así como la que formularon los demás concejales electos del Grupo Municipal Socialista, tuviera como finalidad permitir el acceso a la alcaldía al candidato propuesto por este grupo municipal. La renuncia a ejercer un cargo público de carácter representativo es, como toda renuncia, un acto público de carácter personalísimo del representante del que solo él es responsable en Derecho. El hecho de que la renuncia formulada tuviera como objeto facilitar el acceso a la alcaldía al candidato propuesto por el Grupo Municipal Socialista no permite imputar esta decisión a la voluntad del grupo político en el que el representante se integra, pues tales actos solo pueden ser atribuidos a la libre voluntad de quien los adoptó. En nuestro ordenamiento la participación política, que se articula ciertamente en grupos, como corresponde a una democracia pluralista, no puede desconocer la posición propia de cada uno de los representantes electos y, por tanto, no puede privarse de eficacia a los actos por ellos realizados aunque los mismos sean consecuencia de decisiones políticas adoptadas por los órganos políticos de los que forman parte.

Por todo cuanto se ha expuesto hay que concluir que el Pleno del Ayuntamiento de Cudillero, al elegir y proclamar alcalde a quien había renunciado ser cabeza de lista –renuncia que en ese momento era ya plenamente eficaz– vulneró el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, con los requisitos que señalen las leyes, que consagra el art. 23.2 CE de los recurrentes en amparo; y esta vulneración se mantuvo en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias que desestimó el recurso contencioso-electoral interpuesto contra el referido acuerdo del Pleno, al confirmar esta resolución.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Reconocer el derecho de los recurrentes en amparo a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE).

2.º Anular el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero de 24 de junio de 2013 de elección del alcalde y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 26 de julio de 2013.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento anterior a la aprobación del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero de elección de alcalde de 24 de junio de 2013.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a seis de agosto de dos mil trece.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.