

La modalidad de renuncia como pérdida de la condición de Concejal. Los efectos jurídicos de su revocación: una aproximación crítica

José Ramón Cuerno Llata
Secretario de Administración Local

Sumario: I. PLANTEAMIENTO INICIAL DE LA CUESTIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RENUNCIA. II. DOBLE POSICIÓN JURISPRUDENCIAL FRENTE A LA REVOCACIÓN DE LA RENUNCIA. ELEMENTOS DE UNA DOCTRINA RESIDUAL: VALORACIÓN CRÍTICA. A) Visión jurisprudencial inicial. B) Reformulación de la Jurisprudencia: valoración crítica. C) Los conceptos de renuncia y revocación: su aplicación a la doctrina estudiada. D) La superación jurisprudencial del criterio originario. El acuerdo plenario como requisito constitutivo. III. LA POSIBLE REGULACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA RENUNCIA POR EL REGLAMENTO ORGÁNICO: SU POSICIÓN EN EL SISTEMA DE FUENTES. IV. CONCLUSIONES.

I. PLANTEAMIENTO INICIAL DE LA CUESTIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RENUNCIA

El régimen jurídico aplicable a la pérdida del *status* o condición de concejal o diputado electo a través de la renuncia ¹ y, más específicamente, su posibilidad de revocación ulterior a instancia de su autor ha concitado una serie de controversias jurídico-técnicas, aún pendientes de resolver enteramente ².

¹ Es necesario señalar la existencia de dos modalidades de renuncia. La formulada con anterioridad a la sesión constitutiva de la Corporación, que lo es del escaño de Concejal y no del cargo, por cuanto la incorporación al mismo se perfecciona o adquiere por la toma de posesión (debiendo plantearse ante la Junta Electoral de Zona, de acuerdo con la Resolución interpretativa de 25 de mayo de 1979 de la Junta Electoral Central). Y otra, la efectuada ante la Corporación constituida, con exigencia de presentación de la misma ante el Pleno (Resoluciones de la Junta Electoral Central de 29 de enero, 16 de marzo y 25 de junio de 1981), a la que se refiere este estudio.

² El tratamiento dogmático de la renuncia de cargos municipales puede considerarse reducido, lo que contribuye a encarecer el relieve de las obras que ofrecen un tratamiento, o cuando menos algunas líneas de tendencia resolutivas del problema. En este sentido, merecen citarse los siguientes estudios; CASTELAO RODRÍGUEZ, J. *Manual de Organización y*

En efecto, el estudio de la renuncia abdicativa de derechos nos introduce en el ámbito del estatuto regulador de los corporativos locales planteando una serie de interrogantes, relacionados con su viabilidad, efectos y posibilidad de hacer efectiva una ulterior revocación, ordenada a la privación de eficacia y virtualidad técnica al instituto de la renuncia.

No podemos enjuiciar la problemática actual relativa al fenómeno revocatorio de la renuncia al cargo de representante municipal, sin partir de una visión de su régimen jurídico y función primaria. El modelo constitucional estatutario de los miembros de las entidades locales se diseña en el artículo 140 CE, que concibe su elección bajo los principios de sufragio universal y remite el resto de las determinaciones, entre las cuales se halla el régimen de adquisición y cese de la condición de representante municipal, a la normación legislativa. Más concretamente reenvía a un desarrollo normativo cerrado de la materia a través de la ley orgánica, debido a la conexión existente entre el derecho de acceso a cargos de elección municipal y el sistema electoral general (artículos 23 y 81 CE)³.

El régimen de acceso y participación de los asuntos públicos, a través de representantes, encuentra su desarrollo en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General 5/1985, de 19 de junio, que dedica la rúbrica del Título III (art. 176 al 200) a la regulación de las elecciones municipales, amparando en el artículo 182 LOREG las distintas fórmulas

Funcionamiento de las Entidades Locales, MAP, Madrid 1990, págs. 151 a 153. REDACCIÓN EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, *Nuevo Régimen Local*, Tomo I, ed. El Consultor de los Ayuntamientos (Publicaciones Abella), Madrid 1988, págs. 237-239. Con posterioridad, de la misma editorial, *Reglamento de Organización, Funcionamiento, y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*, Madrid 1995, págs. 99-104.

³ En lo referente al «régimen electoral general», se incluyen tanto las elecciones a Congreso y Senado, cuanto las Elecciones Locales; de ahí, como más adelante se verá, que la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, regule estos temas (STC 16 de mayo de 1983). La ley electoral, pues, comprende el sistema de elección, los requisitos de acceso a cargos y las causas de cese; entre las que se halla, obviamente, la renuncia. Siendo constitucionalmente admisible y legítimo establecer un sistema uniforme de elecciones locales mediante una única ley, con un doble sistema de elección: de primer grado para los concejales, al ser designados por los vecinos, mediante sufragio universal, libre directo y secreto; y de segundo grado para los alcaldes, con una designación derivada del apoyo de los concejales (SSTC 6 de marzo de 1985, 4 de febrero de 1983). El Tribunal Constitucional ha elaborado un concepto material de ley orgánica, por contraposición a otro formal. Ello quiere decir que no toda ley que se apruebe por mayoría absoluta, exigida por el artículo 81 CE, deba considerarse como orgánica, sino que se restringe el concepto a las materias consignadas en el artículo 81 CE (STC 13 febrero 1981, 5 de agosto de 1983, 22 de febrero de 1982, 27 de febrero de 1987).

de modificación y pérdida del *status* del concejal, entre las que se con-
signan: el fallecimiento, la incapacidad (aglutinada en las causas de
inelegibilidad, o bien de incompatibilidad originaria o sobrevenida) y
renuncia. Para esta última, la LOREG únicamente previene la forma de
provisión de escaño a través del suplente de la lista y la adaptación del
sistema de *quorum* de asistencia, en supuestos de falta de candidatos
suplentes ⁴.

El resto de las determinaciones respecto de régimen jurídico, efectos
y funcionalidad técnica de la renuncia quedan diferidas al Reglamento
de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corpora-
ciones Locales (RD 2568/1986), que bajo la rúbrica de su título primero
«*Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales* ⁵», remite la

⁴ El art. 182 de la LOREG determina la forma de cubrir las vacantes, atribuyéndose el es-
caño vacante al primer suplente de la lista sucesivamente, atendiendo a su orden de colo-
cación. La Instrucción de 19 de junio de 1991 detalla el procedimiento a seguir. El Pleno
Corporativo, una vez aceptada la renuncia y declarada la vacante, lo comunicará a la
Junta Electoral de Zona, si aún permanece en el ejercicio de sus funciones, (cuyo manda-
to expira cien días después de terminadas las elecciones); o, en su caso, ante la Junta Elec-
toral Central. A los efectos de proceder a la sustitución, el órgano plenario podrá señalar
el nombre de la persona que a su juicio debe cubrir la vacante por ser el suplente de la
lista, por orden de colocación. La Junta Electoral expedirá la credencial, con remisión a
la administración local; la cual notificará al Concejal sustituto para la toma de posesión
en la primera sesión plenaria que se celebre (art. 182 LOREG, Instrucción Junta Elec-
toral Central 19 de junio de 1991 y Circular 22 de octubre de 1985).
Una vez aceptada por el pleno la renuncia, el concejal deja de serlo, sin que pueda soste-
nerse que se halla «*en funciones*», sino que la vacante permanece en tanto no sea cubierta.

⁵ El acceso y pleno de ejercicio de cargos representativos locales ha dado lugar a una pro-
lífica jurisprudencia del Tribunal Constitucional, asentando algunos de los principios fun-
damentales en la materia. En particular, merece destacarse el esfuerzo realizado por el
alto tribunal en orden a modular y definir un estatuto sustantivo y régimen jurídico de los
cargos públicos.

*En lo relativo al derecho al acceso y permanencia en el cargo, el Tribunal ha analizado las si-
guientes cuestiones:*

— El acceso al cargo implica un deber de acatamiento a la Constitución, lo que no supone
una adhesión ideológica, ni una conformidad total con sus postulados y contenidos. Se
debe pues prestar juramento constitucional, pero este deber ha de incorporarse en el ám-
bito local a una norma con rango legal y no un mero reglamento (STS 25 de mayo de 1985).

— Los titulares de los derechos de acceso y permanencia en el cargo público (art. 23 CE)
son los ciudadanos en cuanto tales, y no los partidos, ni grupos políticos (SSTC 4 de fe-
brero de 1983, 21 de febrero de 1983, 1 de marzo de 1990). Considera el Tribunal Consti-
tucional contrario a la naturaleza de la representación prevista en nuestro sistema cons-
titucional el cese de concejal motivado en el abandono del partido político por el que se
presentó a las elecciones o del grupo municipal (SSTC 4 de febrero de 1983 y 21 de febrero
de 1983).

— El derecho recogido en el artículo 23 CE es un derecho de configuración legal, y co-
rresponde a la Ley el ordenar los derechos y facultades correspondientes a los distintos
cargos y funciones públicas, delimitando así el ámbito del derecho fundamental dentro
del respeto al contenido esencial, el *status* de facultades de cada cargo (SSTC 27 de abril

plena efectividad de la renuncia al Pleno Corporativo. A estos efectos el artículo 9 del RPF RJ señala: «*El Concejal, Diputado o miembros de cualquier entidad local perderá su condición por las siguientes causas: la renuncia que deberá hacer efectiva por escrito ante el pleno de la Corporación*». La práctica administrativa ha planteado una doble interpretación excluyente en relación con la admisibilidad de una posible posterior revocación a la renuncia al cargo de concejal o diputado; tanto en lo relativo a su posible viabilidad, cuanto a sus efectos y extensión:

Una primera interpretación al problema ha sostenido con reiteración la imposibilidad de revocar la declaración inicial de renuncia, entendiendo que la voluntad del recurrente se ha manifestado de forma clara y explícita. Así pues, la ulterior constatación efectuada por el pleno no tiene otra virtualidad que la mera ratificación inicial de la voluntad de dimisionario, refiriendo los efectos del acto de renuncia a la presentación del escrito en el registro de entrada de la Corporación.

Una segunda exégesis discrepante, apoyándose en una línea dogmática contraria, mantiene la naturaleza del acto de dimisión inicial como meramente preparatorio, siendo la ratificación del Pleno Corporativo un requisito obstativo para el perfeccionamiento de la pérdida del cargo, pudiendo hasta ese momento ser revocado lícitamente.

II. DOBLE POSICIÓN JURISPRUDENCIAL FRENTE A LA REVOCACIÓN DE LA RENUNCIA. ELEMENTOS DE UNA DOCTRINA RESIDUAL: VALORACIÓN CRÍTICA

A) Visión jurisprudencial inicial

La casuística jurisprudencial es plenamente tributaria de los anteriores postulados expuestos, expresando la dialéctica existente. Una primera aproximación minoritaria ha amparado la tesis negativa a la libre revocabilidad a la renuncia con diversos argumentos.

de 1989, 3 de noviembre de 1989, 15 de febrero de 1990, 13 de diciembre de 1990, 20 de diciembre de 1990). Si bien, la ley no podrá regular los cargos representativos de modo que vacíe el contenido de su función o la condicione de modo inapropiado o contrario a las exigencias constitucionales. Es claro, pues, que el desarrollo normativo del derecho al cargo y su ejercicio aparece vinculado a la norma legal.

— Y es de aplicación particular al supuesto que nos ocupa, la admisión por el Tribunal de la dimisión por representante municipal o configuración como derecho subjetivo. Decisión que «se inserta en la esfera de disposición individual y privada, sin perjuicio de las limitaciones impuestas por la legislación reguladora de cada materia» (STC 11 de octubre de 1982).

Así, la extinta Audiencia Territorial de La Coruña, en Sentencia de 8 de octubre de 1984, ha estimado el acuerdo plenario como un mero «instrumento mecánico de ejecución a través de la fórmula simplista de darse por enterada y oficiar a la Junta Electoral de Zona para que facilite la credencial del sustituto». Niega cualquier efecto jurídico a la ratificación plenaria y atribuye a ésta un mero efecto verificador de la producción del supuesto de hecho determinado en la norma ⁶.

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sentencia 24 de septiembre de 1990, manifiesta su resistencia a la posibilidad revocatoria a la renuncia. Relega a un segundo plano el derecho al acceso y ejercicio del cargo, y la revocabilidad de la renuncia abdicativa, como una de sus manifestaciones; apoyándose en cuestiones secundarias y colaterales al problema como: la doctrina de la buena fe y los actos propios.

El Tribunal Aragonés rechaza la revocación por entender que *«la renuncia por escrito es el elemento fundamental a fin de evitar cualquier equívoco o interpretación errónea»*. Considera la ulterior modificación de la voluntad inicialmente manifestada como espúrea y contraria a una supuesta buena fe, pues ésta se vulnera, con ocasión de la realización de un *«acto equívoco para beneficiarse de su dudosa significación o se crea una apariencia jurídica para contradecirla después, en perjuicio de quien puso su confianza en ella»* ⁷.

B) Reformulación de la Jurisprudencia: valoración crítica

Las Sentencias comentadas deben ser puestas en cuestión desde diversas perspectivas que inciden tanto en los postulados constitucionales del derecho al ejercicio al cargo, o en la doctrina general del

⁶ La Sentencia de la Audiencia Territorial de La Coruña incide en considerar la voluntad inicial del dimisionario como irrevocable, aun en contra de lo dispuesto por la dogmática general para los negocios unilaterales. La Sentencia alega, como craso error, otras dos del Tribunal Supremo, SSTS 2 de marzo de 1982 y 16 de diciembre de 1983, que como veremos plantean y resuelven la cuestión en términos esencialmente contrarios.

⁷ La STSJ de Extremadura de 12 de diciembre de 1989 coadyuva a reforzar las anteriores afirmaciones, estimando válida la primera renuncia, sin que pueda oponérsele un nuevo escrito modificando la primera voluntad *«pues ya no estaba en su esfera jurídica, ni es posible renunciar a lo que no se tiene»*. Apelada la sentencia, el Tribunal Supremo revocará su contenido en la STS de 31 de marzo de 1992, Ar. 3240, pronunciándose en sentido contrario como tendremos la oportunidad de analizar.

negocio unilateral recepticio en que se traduce la renuncia y la pertinencia de la revocación, pasando por el valor jurídico atribuible a la ratificación del pleno.

Primeramente, se hace necesario acudir al núcleo argumental de las Sentencias. Su apoyatura se residencia en la resolución de la Dirección General de Administración Local de 17 de enero de 1980, atributiva de un valor meramente rituario o de conocimiento del acuerdo de ratificación plenaria de la renuncia. Este criterio merece, a nuestro juicio, un valor residual, tanto por su carácter meramente interpretativo, cuanto por su clara incompetencia orgánica, frente a la Junta Electoral Central, órgano electoral competente para realizar este tipo de operaciones exegéticas (art. 19 LOREG 5/1985). De hecho, la Junta Electoral Central, en su acuerdo de 27 de febrero de 1990, ha reconsiderado el anterior criterio de la Dirección General de Administración Local, atribuyendo un valor constitutivo al acuerdo plenario de ratificación de la renuncia, predicando la ejecutividad de ésta, desde que el Pleno de la Corporación ha tomado conocimiento de la misma (art. 9.4 ROFRJ).

El segundo criterio de refutación se fundamenta en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con el acceso y ejercicio de cargos públicos. El principio general sentado es el de conservación de los actos electorales válidamente celebrados (SSTC 20 de abril de 1989, 15 de febrero de 1990, 22 de febrero de 1990, 19 de julio de 1991). De este modo, no procede decretar la invalidez de la elección cuando el vicio de procedimiento electoral o las irregularidades detectadas no afectan sustancialmente a la «*verdad electoral*» o a la voluntad del cuerpo electoral y no inciden en el resultado definitivo de la asignación de escaños (SSTC 19 de febrero de 1990, 19 de julio de 1991). Así pues, este principio de conservación de la elección puede trasladarse al ejercicio del derecho al cargo, y entender que en tanto la voluntad plenaria no haya ratificado la previa decisión del dimisionario, ha de postularse la permanencia en el escaño de Concejal; en coherencia con el principio de conservación del acto electoral y su consecuencia, el ejercicio legítimo del cargo público.

A ello debemos añadir que, en puridad, no se vulnera ningún hipotético derecho del postulante siguiente en la lista, pues sólo posee una expectativa de derecho, que se ve frustrada, en tanto el pleno no disponga mediante su conocimiento «constitutivo» del cargo del concejal. La declaración de renuncia se convierte así en un acto unilateral de disposición del cargo en favor del pleno corporativo, que necesita de su ratificación recepticia en sesión plenaria.

La tercera tesis de oposición a esta corriente jurisprudencial incorpora ya un inicio de régimen jurídico del acto renunciativo. Se considera el sometimiento del acto dispositivo de renuncia a condición suspensiva. Así, la renuncia inicial no entrará en vigor, ni desde el origen del acto, ni desde su eficacia o despliegue de efectos jurídicos. El conocimiento plenario tendrá así una naturaleza constitutiva de carácter múltiple. De un lado, ratificaría la puesta a disposición del cargo por el concejal perfeccionando el acto dispositivo (lo que avala su carácter constitutivo). De otro, finalizaría la condición suspensiva de eficacia a la que se halla sometida la voluntad dimisionaria (recordemos la dicción del art. 9,2 ROFRJ «*la dimisión se hará efectiva ante el pleno*»). A ello contribuirá, como veremos, la conceptualización del acto de renuncia como una declaración unilateral recepticia, siendo el acto plenario, el momento procedimental que ha de tomarse como referencia para la recepción del acto volitivo de dimisión.

En cuarto lugar, se hace manifiesto el viejo principio jurídico por virtud del cual no cabe interpretar las normas restrictivas con carácter ampliatorio (*odiosa sunt restringenda favorabilia amplianda*); de esta suerte, la interpretación teleológica de los efectos producidos por una norma restrictiva de derechos —el régimen de la renuncia— no puede ser objeto de un tratamiento expansivo, ignorando lo previsto en el artículo 9,2 del ROFRJ, y atribuyendo efectos consuntivos a la primera declaración renunciativa, cuando puede alternativamente acogerse una tesis más favorable a la permanencia y conservación del cargo.

Por último, puede invocarse un argumento analógico, conectado con el Derecho privado. En el Derecho civil, la teoría general de la sucesión hereditaria permite la revocación válida de la voluntad unilateral negocial, consignada en el testamento como negocio unilateral (art. 657 y ss.; en especial, art. 737 y ss.)⁸. Obviamente, los supuestos negociales se hallan diferenciados de la renuncia, pero bien pudiera esgrimirse este argumento como válido para entender la revocabilidad de la renuncia al cargo de concejal, también acto unilateral necesitado de aceptación.

⁸ El Código Civil considera nula cualquier cláusula de irrevocabilidad del testamento (art. 737 «*Todas las disposiciones testamentarias son esencialmente revocables, teniéndose por no puestas las cláusulas derogatorias de las disposiciones futuras y aquellas en que ordene el testador que no valga la revocación*», arts. 739 y 740 CC).

C) Los conceptos de renuncia y revocación: su aplicación a la doctrina estudiada

De acuerdo con la doctrina dominante ⁹, se entiende por renuncia material de derechos ¹⁰ toda declaración unilateral de voluntad de carácter negativo provocada por el titular de una relación jurídica o un derecho, en virtud de la cual se produce su extinción, con atribución o no a un tercero de los derechos y relaciones fenecidos.

La declaración unilateral renunciativa contiene en su operatividad distintas modalidades. Así, la renuncia abdicativa se construye a la mera extinción o ablación del derecho, titularidad o relación jurídica sobre la que se proyecta y sus efectos dimanantes. La renuncia traslativa añade a la amortización o disposición de derechos la atribución a otro sujeto de los derechos o relaciones claudicantes.

Como se ha dicho, la renuncia se configura como una decisión unilateral, articulada a través de una declaración de voluntad dispositiva de derechos y cuyo objeto es provocar la ablación de una relación jurídica de titularidad de un derecho o facultad. El aspecto más importante de la cuestión, en orden a su posible revocabilidad, lo constituye la exigibilidad de recepción por un tercero de la voluntad emitida; esto es, su carácter recepticio.

La caracterización como recepticia de la emisión de la declaración de voluntad dimisionaria determinaría, a nuestros efectos, el carácter constitutivo de la ratificación plenaria ulterior, con plenos efectos (sobremanera del lado de la eficacia de acto dispositivo).

La declaración de voluntad ablativa opera, entonces, como un acto de disposición inicial, condicionado a su ratificación por el órgano plenario municipal, momento procedimental oportuno en el que se hace

⁹ A título meramente indicativo de las pautas en esta materia pueden consultarse: CANO MATA, A. *La Renuncia a los Derechos*, Barcelona 1985, DIEZ-PICAZO, L. *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial (Introducción y Teoría del Contrato)*, vol. 1.º, Civitas, Madrid 1993.

¹⁰ A la renuncia de derechos se le opone la renuncia de acciones, cuya diferencia fundamental es el ámbito procesal en el que se ejerce la voluntad abdicativa y el objeto de la renuncia, la acción procesal. Al aparecer constituida la acción como la defensa del derecho en el proceso es posible la renuncia de aquel en éste, a través del allanamiento o con anterioridad al proceso, provocando una excepción perentoria de fondo. Problemas todos ellos ajenos a nuestro trabajo. Véanse por todos PRIETO CASTRO, L. *Estudios para la Teoría y Práctica Procesal Civil*, vol. 1.º, Madrid 1950.

efectiva la renuncia ¹¹. En el ámbito del Derecho civil esta voluntad consuntiva de derechos que es la renuncia, no requiere de un conocimiento *ad extra*, salvo por exigencia de los principios de buena fe e interdicción del perjuicio de derechos de terceros implicados (art. 6 Código Civil). No obstante, el Derecho Administrativo Local (art. 9,2 del ROFRJ), incorpora la caracterización recepticia de la voluntad extintiva del cargo de concejal, sobre la base del principio de seguridad jurídica y la doctrina del acto contrario (*contrarius actus*). La lógica jurídica impone el conocimiento del pleno corporativo de la dimisión, correlato lógico de la toma de posesión del concejal o diputado ante la cámara plenaria municipal o provincial ¹².

En lo que hace referencia al *ámbito y extensión de la facultad verificadora del órgano plenario*, éste se limita a la constatación de la correcta emisión de la voluntad dimisionaria dentro de un procedimiento correspondiente,

¹¹ La STS de 25 de enero de 1990, Ar. 97, no deja lugar a dudas en la calificación del escrito de renuncia como «*un acto preparatorio mientras no se hace efectiva la declaración de voluntad ante el mismo pleno, lo que equivale a la necesidad de una verdadera ratificación solemne por parte (de este órgano)*». Los paréntesis son nuestros.

¹² Este es el exacto sentido atribuido por la STS de 5 de mayo de 1988, Ar. 4039, manifestando que la renuncia en el ámbito del Derecho Administrativo Local «*se trata de una declaración unilateral recepticia, de carácter personalísimo, lo que implica que su autor es libre de revocarla antes de que haya sido aceptada por el destinatario*».

La STC 81/1994, de 14 de marzo, en relación con la renuncia al puesto de Diputado Autonómico en la Asamblea Regional de Cantabria, rechaza el carácter recepticio del acto de disposición del escaño, en virtud de los argumentos expuestos en el presente trabajo. El Reglamento de la Cámara autonómica no contemplaba requisito alguno de adveración o constatación de la voluntad expresada, por lo que se entendía perfeccionada por su mera exteriorización por escrito y su entrega en el registro administrativo correspondiente.

Rechaza la exigencia de aceptación de la renuncia por la mesa de la Asamblea Regional sobre la base de la inexistencia de un precepto expreso (análogo al artículo 9,4 del ROFRJ) que designe a la mesa de la Asamblea Regional como órgano de fiscalización del acto de disposición del escaño. La Sentencia remite a la ley (en nuestro caso LOREG y su concreción en el ROFRJ en su título 1.º), la configuración de los requisitos intrínsecos y extrínsecos del acto de renuncia.

«En este momento y para el caso en cuestión (manifiesta el Tribunal), consiste en averiguar si tal renuncia al puesto de Diputado de la Asamblea Regional de Cantabria, una vez presentado el escrito, produce un efecto automático o necesita de la aceptación por la Mesa, siendo revocable mientras tanto (...). La legislación a la cual ha de acudir, en este caso, para la configuración del derecho en cuestión es el Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria (no entramos a analizar la naturaleza normativa de los Reglamentos de las Cámaras Legislativas), donde se dice que el Diputado perderá tal condición por renuncia expresa, presentada por escrito ante la mesa.

Un somero análisis de la norma transcrita (insiste el Tribunal) permite comprobar que carga el acento en la presentación, sin preocuparse de exigir respuesta alguna. La renuncia funciona, pues, con pleno automatismo (en virtud de su norma reguladora), si es clara, precisa y terminante e incondicionada (al requisito aprobatorio de la mesa)». Los paréntesis son nuestros.

si bien le es dado comprobar la identidad, autenticidad, concreción y demás formalidades externas de manifestación volitiva del acto de renuncia, (la STS de 25 de enero de 1990, art. 97, se acomoda a este criterio autorizando al pleno municipal a dirimir una supuesta declaración abdicativa confusa o «contradictoria») ¹³. La posibilidad de extender la apreciación plenaria de otro tipo de circunstancias como vicios de la voluntad: error ¹⁴, dolo, intimidación, contiene algunos datos problemáticos, ya que la renuncia cedería en favor de su revocabilidad *ipso iure*, en

¹³ La STS de 28 de diciembre de 1984, Ar. 6737, proclama textualmente «Corresponde al Pleno de la Corporación con atribución plena y por ello con acto resolutorio definitivo, de carácter administrativo y susceptible de impugnación procesal (...). Esta competencia municipal hace que la Corporación venga investida de los poderes necesarios para determinar el cese, no siendo correcta en Derecho la tesis de que dicha Corporación es un instrumento mecánico de ejecución a través de la fórmula de darse por enterado de la comunicación». Se acoge pues el criterio sustantivo en la ratificación plenaria pudiéndose extender su conocimiento a las cuestiones de hecho y de Derecho con plenos efectos, si bien con prueba en el expediente y motivación del acuerdo de rechazo o admisión de la dimisión.

La STS de 2 de marzo de 1982, Ar. 1658, con mayor precisión expresa la posibilidad del acto plenario de acordar el cese, hallándose «investido de los poderes y facultades precisos para determinar la existencia o validez de la causa que determine el cese (...)». El órgano plenario no es un mero ejecutor, ya que el Ayuntamiento es quien ha de acordar el cese de sus miembros y, en este sentido, a tal efecto *ha de valorar o calificar el título o acto prede-terminante del cese de concejal*».

¹⁴ Los artículos 1.265 a 1.268 del Cód. Civil contribuyen a configurar la teoría de los vicios del consentimiento. Los vicios de la voluntad impiden el perfeccionamiento del acto abdicativo y favorecen la justa desvinculación del consentimiento inicialmente prestado a la renuncia, convirtiendo en nulo el acto dispositivo.

La violencia e intimidación en el consentimiento de renuncia para que pueda esgrimirse como hecho interruptivo del vínculo volitivo, precisa de las notas de irresistibilidad o invencibilidad (*vis absoluta o vis corporis illata*). Por ello, en el escrito de revocación a la renuncia por estas causas han de precisarse las circunstancias que dan lugar al riesgo intimidatorio o violento.

En cuanto al error, no basta con que se considere un error propio, producido cuando la voluntad ha sido viciosamente formada a partir de un inexacto conocimiento de la realidad de hecho o de Derecho; sino que sólo es apreciable el error obstativo, tomado como un *lapsus* que da lugar a una discordancia entre la voluntad interna y su declaración. La operatividad del error es escasa por cuanto es fácil colegir la consecuencia lógica del acto de renuncia, cifrada en la pérdida del escaño de concejal o diputado. La STC de 14 de marzo de 1984 ampara exclusivamente el error *in contrahendo* o esencial como causa de revocación de la renuncia o de la nulidad del acto jurídico por vicios en la formación de la voluntad.

Sí puede ser trascendente en la invalidez de la declaración el dolo provocado por un tercero (*dolo in contrahendo*); considerado como el artificio empleado con el fin de producir confusión o engaño de forma grave a través de la distorsión de la realidad fáctica, jurídica o de las consecuencias derivadas del acto de disposición del cargo. Obviamente, la pertinencia de la revocación o impugnación motivada en causa dolosa radica en la extrema dificultad de la prueba. Sobre estas cuestiones, véanse MORALES MORENO, F. *El error en los contratos*, Madrid 1987. CASTRO Y BRAVO F. *El Negocio Jurídico*, Madrid 1967.

este tipo de circunstancias modificativas de la voluntad. Nada se opone a ello, siempre con las debidas garantías probatorias, a fin de identificar la causa de alteración volitiva y su verificación ¹⁵.

La consecuencia lógica de todo lo anteriormente expresado es la esencial revocabilidad de la renuncia en tanto la ratificación plenaria no se haya producido. La revocación del acto dispositivo supone de este modo la ineficacia sobrevenida del acto otorgado en virtud de un acto de voluntad unilateral de signo contrario al acto abdicativo, exteriorizado con idénticas formalidades que la anterior (forma escrita) y en cumplimiento de los presupuestos legalmente previstos para que el acto de revocar sea válido (realizarlos con anterioridad a su conformidad con el pleno y con la autoría del titular del escaño) ¹⁶.

D) La superación jurisprudencial del criterio originario. El acuerdo plenario como requisito constitutivo

Las iniciales reticencias a considerar el acuerdo plenario como un acto de fiscalización completa de acto de renuncia fue paulatinamente superada por una posterior línea jurisprudencial, enmarcada en una concepción sustantivadora del derecho a la permanencia en ejercicio de cargos públicos, y directamente dependiente de la dogmática emanada del Tribunal Constitucional. Esta segunda corriente jurisprudencial pone de manifiesto un conjunto doctrinal, cuya idea central determina el actual estado de la cuestión y confiere plenitud de atribuciones al acuerdo plenario de ratificación de la renuncia. Sus pronunciamientos cronológicamente ordenados y sistematizados expresan las actuales ideas dominantes sobre la materia.

1.º) En lo referente a la *naturaleza del acuerdo plenario*. Las SSTS de 2 de marzo de 1982, 5 de mayo de 1988 y 31 de marzo de 1992, Ar.

¹⁵ En cualquier caso la alegación del vicio de la voluntad se debe efectuar a instancia de parte, no pudiendo ser apreciado de oficio, a salvo del error pues afecta a experiencias personalísimas de difícil apreciación externa (dolo o intimidación). Contra la decisión del pleno se hace posible recurso contencioso-administrativo por la vía especial de protección de los derechos fundamentales (LPDFD 62/1978, 26 de diciembre) y ulterior recurso de amparo, invocando el derecho a la permanencia en el ejercicio del cargo (art. 23,2 CE).

¹⁶ Con respecto a los límites de la renuncia, art. 6,2 Cód. Civil, presididos por el interés o el orden público, no parece que puedan jugar en este ámbito, puesto que la propia LOREG prevé el supuesto más traumático de las renunciaciones sucesivas, consistente en la pérdida masiva de concejales y la ausencia de suplentes, arbitrando dos soluciones: reducción del *quorum* de asistencia al número de hecho o la constitución de una comisión gestora (arts. 182 LOREG, 40 y 99 ROFRJ).

1658, 4039, 3240, caracterizan el acuerdo plenario de acto administrativo, susceptible de impugnación procesal independiente y con posibilidad de ulterior recuerdo de amparo por hallarse comprendido el derecho a acceso a cargo público, y su permanencia, en el título 1.º, capítulo 2.º, sección primera de la norma constitucional (arts. 23,2 y 53,2 CE).

2.º) El *ámbito y extensión de las facultades plenarias de ratificación y fiscalización del acto dispositivo del escaño* de concejal son objeto de un detenido estudio.

La STS de 2 de marzo de 1982, Ar. 1658, declara la incorrección de la tesis formalista en la que el órgano plenario se configura como un mero instrumento mecánico de ejecución bajo la simplista fórmula de «*darse por enterado*», atribuyendo funciones de fiscalización plenas del acto volitivo dimisionario, de tal suerte que hace posible una valoración o calificación de la causa «*título o acto predeterminante del cese de concejal*»¹⁷. Las Sentencias posteriores inciden en idénticas consideraciones con alguna matización, SSTS de 28 de diciembre de 1984, Ar. 6737, 25 de enero de 1990, Ar. 97, en la que se señala que el acto de renuncia es preparatorio y remite su efectividad al pleno, SSTS 5 de mayo de 1988, Ar. 4039, 31 de marzo de 1992, Ar. 3240 (asimismo STSJ de Castilla y León de 22 de enero de 1990).

3.º) A propósito de la *conceptuación jurídica de la renuncia y su posible revocación*. La STS de 5 de mayo de 1988, Ar. 4039, acuña los conceptos generales de la teoría de la voluntad renunciativa de los cargos públicos en el ámbito local, configurando ésta como una declaración de voluntad unilateral y recepticia, de carácter personalísimo, lo que implica «*que su autor es libre de revocarla antes de su aceptación por el destinatario*». Este mismo parecer obra en la STS de 31 de marzo de 1992 Ar. 3240¹⁸.

¹⁷ Insiste la Sentencia en la posibilidad del órgano actuante (pleno) de calificar y controlar los presupuestos esenciales, formalidades externas (forma escrita, procedimiento, autortía o firma, etc.) e internas, aunque de forma más matizada (dolo, error...). La STS 31 de marzo de 1992, Ar. 3240, incorpora ya de forma clara y terminante la posibilidad de valorar aspectos sustantivos de la renuncia: «El pleno del Ayuntamiento (perfecciona la declaración de renuncia), previa constatación de ser cierta y haberse producido, *sin la concurrencia de haberse producido vicio alguno que invalide la voluntad del concejal*». Los paréntesis son nuestros. (Véase la STSJ de Cataluña de 17 de octubre de 1989).

¹⁸ La Sentencia aclara «*no puede estimarse perfeccionado el negocio jurídico unilateral a que se contrae la renuncia, pues la propia naturaleza de ese cargo público está en que se pueda renunciar al mismo según los principios inmanentes a los cargos públicos que traigan origen de la elección popular, lo que implica que antes de que se perfeccione por el Pleno del Ayuntamiento (...) el concejal puede desistir de su propósito*».

III. LA POSIBLE REGULACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA RENUNCIA POR EL REGLAMENTO ORGÁNICO: SU POSICIÓN EN EL SISTEMA DE FUENTES

El desarrollo y concreción del régimen de la renuncia a través de una norma con rango reglamentario, como es el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico (art. 6) ha concitado doctrinalmente la posibilidad de incorporar a los reglamentos orgánicos, en virtud del principio de autonomía local autoorganizatoria¹⁹, una regulación del régimen y los efectos de la renuncia de forma análoga o diversa a la contenida en el ROFJ, y con un posible desplazamiento de éste. Este replanteamiento de la cuestión incide en nuestro sistema de fuentes de Derecho local en su conjunto y recibe un diverso tratamiento.

Como es sabido, el entramado del sistema normativo constitucional dispuesto para las administraciones locales, y presidido por el principio de autonomía local (art. 140 CE), se organizaba sobre un sistema complejo, de doble instancia normadora o bifronte (SSTC 2 de febrero de 1981, 28 de julio de 1981 y 27 de febrero de 1987), plasmado en los artículos 149.1.18 y 148.1.2 de la CE, en los que se detallaban las materias propias y exclusivas de las Comunidades Autónomas, ceñidas a la administración y organización intraterritorial propia, «alteración de los términos municipales y funciones administrativas del Estado cuya transferencia autorice la legislación sobre el régimen local y competencias estatales básicas con desarrollo autonómico; régimen sustantivo de procedimiento, actividad administrativa, funcionarios, o procedimiento administrativo común».

Estos dos frentes normativos fueron ordenados por la legislación básica estatal (LRBRL y TRRL) y las leyes de desarrollo autonómicas²⁰ (en el marco competencial asumido por sus respectivos Estatutos de

¹⁹ Sobre el concepto de autonomía local, véanse las siguientes obras LEGUINA VILLA, J. «Gobierno Municipal y Estado Autonómico», *RAP*, núms. 100-102, vol. III, págs. 2.187 y ss. Del mismo autor «La autonomía de los municipios y provincias en la nueva ley de Régimen Local», *REALA*, núm. 227, págs. 431 y ss. MARTÍN MATEO, R. «La garantía constitucional de las Autonomías Locales», *REVL*, núm. 208, págs. 609 y ss. PAREJO ALFONSO, L. *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, IEAL, Madrid 1981. Del mismo autor «La autonomía local», *REALA*, núm. 225, págs. 9 y ss. «*La Autonomía Local en la Constitución*», *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, Cívitas, Madrid 1988, págs. 23 y ss. SOSA WAGNER, F. «Autonomía Municipal», *RAP*, núm. 100-102, vol. II, págs. 239 y ss; del mismo autor «*La Autonomía Local*, en *Estudios sobre la Constitución Española, libro homenaje al profesor García de Enterría*, Cívitas, Madrid 1991, págs. 3.209 y ss. LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J. *Entidades Locales y descentralización en un Estado Autonómico*, ed. Foro 21, Santander 1994.

²⁰ Algunas leyes autonómicas han procedido a reordenar su espacio normativo en materia de régimen local.

Autonomía, y estrechamente dependiente del sistema de acceso al modelo autonómico ²¹).

El principal elemento constitutivo de la autonomía local pivotaba sobre su potestad autoorganizatoria como tema central del autogobierno municipal y elemento de organización territorial. Muy tempranamente, la LRBRL (arts. 5 y 20) y la Resolución interpretativa de la administración local de 27 de enero de 1987 reinterpretaban la posición del reglamento orgánico en el sistema de fuentes a partir del principio extensivo de autoorganización. Se articulaba el sistema sobre dos modalidades de organización: una necesaria prevista en la LRBRL a completar por los reglamentos orgánicos y otra complementaria cedida, en lo sustancial, a la normación del reglamento orgánico (art. 20,2 LRBRL), que

La Comunidad Autónoma Catalana, a través de su Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, en sus artículos 147 a 152, relativos al estatuto de los miembros de las entidades locales, no trata el tema remitiéndose en su artículo 147 a lo dispuesto en la legislación del Estado.

Idénticos pronunciamientos se producen en las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha (Ley de Entidades Locales 3/1991, de 14 de marzo) y Murcia (Ley 6/1988, de 25 de agosto de Régimen Local). Ambas se ocupan de la organización municipal, sin mencionar siquiera el problema, incorporando a su acervo normativo las disposiciones del Derecho estatal.

La Comunidad Foral de Navarra, con su peculiar régimen institucional, que se proyecta en el régimen local a través de la Ley Foral de Administración Local 6/1990, de 2 de julio. Ley que trae causa de la Disposición Adicional 3ª de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y en su peculiar título competencial derivado de sus derechos históricos constitucionalmente reconocidos (DA 2ª CE); recuperados y actualizados por la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (Art. 18,2 para el régimen local).

La Ley Foral 6/90, de Régimen Local, en este punto avala los contenidos del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928, cuerpo normativo de singular importancia en la vida administrativa de la Comunidad Foral, adecuando su peculiar régimen y modernizando su configuración, decantándola hacia el nuevo sistema constitucional. Su artículo 4º diseña un sistema de fuentes presidido por la Ley 6/90 y secundado por las disposiciones de carácter foral y los reglamentos orgánicos municipales. No obstante, en esta materia de la renuncia se somete al régimen uniforme del Derecho estatal, por cuanto, el capítulo 3º del título 1º, relativo a los miembros de las Corporaciones Locales de Navarra (art. 54 a 57 y en concreto art. 57 de la Ley 6/90), opera un reenvío en bloque a las «normas de carácter general (léase incluido el ROFRJ) reguladoras del estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales del resto del Estado, en lo no previsto en la legislación de la Comunidad Foral». Cabe plantearse una regulación opuesta a la prevista en el art. 6,4 del ROFRJ, introduciendo la efectividad de la renuncia, desde el acto de la dimisión, sin necesidad de ulterior ratificación por el pleno; lo cual no parece viable, toda vez que la toma de posesión se efectúa ante este órgano. En todo caso, la Ley Foral 12/1991, de 16 de marzo, reguladora del proceso electoral en los Concejos, no se ocupa de la problemática enunciada, perviniendo lo dispuesto para el Estado.

²¹ Tras los pactos autonómicos de 1992 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150.2 CE (Leyes de transferencia o delegación) la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía lenta del artículo 143 CE amplió notablemente su nivel competencial; habiéndose modificado, de acuerdo con estos pactos, sus estatutos para incorporar las materias transferidas.

debía ser respetado por la legislación autonómica supletoria. La STC de 21 de diciembre de 1989 declaró inconstitucionales ambos preceptos por su valor meramente interpretativo de la Carta Magna, función reservada al Tribunal Constitucional.

Con estos datos introductorios previos, el interrogante planteado a la admisibilidad o no de un espacio normativo para el Reglamento Orgánico en los efectos o concreción de la renuncia al escaño de concejal, queda aún por esclarecer.

En efecto, el instituto de la renuncia viene ligado al régimen de elección de los cargos públicos, y en nada atañe a la potestad autoorganizatoria de los entes locales. Planteada la cuestión en sus estrictos términos, la norma de cabecera en la que se inserta el régimen de renuncia viene determinada por la legislación electoral general (LOREG) e intrínsecamente vinculada al modelo de elección del cargo público. Esta Ley, en buena técnica legislativa, posee una función constitucional determinada ²², por voluntad de la propia norma constitucional (CE), que le asigna una posición prevalente en el ordenamiento (como es el caso de otras leyes ordenadoras y vertebradoras del sistema). De esta suerte, la combinación de los principios de función constitucional y competencia, constituyen a la LOREG en norma ordenadora de la materia, con especial resistencia pasiva a ser alterada o derogada por otras normas y configurada como grupo normativo prevalente, respecto de su materia «electoral». De este modo, se evita su modificación, contradicción o alteración, tanto por vía jerárquica, competencial o sectorial.

El ROFRJ en su normación de la renuncia se limita (en su título primero) a concretar el modelo dictado por la norma de cabecera con función constitucional prevalente (LOREG), formando parte de su grupo normativo, sin que pueda ser alterado, o modificado por legislación autonómica y aún menos por el reglamento orgánico; con la salvedad de

²² La tesis de la función constitucional de las leyes es una de las más lúcidas y logradas del Derecho administrativo contemporáneo y trata de clarificar, a través de la función constitucional, que cumple cada tipo de ley, el complejo sistema de fuentes, evitando alteraciones de normas fundamentales, por medio de otras materialmente sectoriales o secundarias en su posición ordinamental, ordenando el entramado normativo. De este modo, a los principios de competencia, jerarquía y a la doctrina de los grupos normativos de VILLAR PALASI, se le une la función constitucional de las leyes, como instrumento técnico para solucionar problemas de relaciones entre leyes. Tesis que se debe al profesor GÓMEZ-FERRER MORANT, R. «Relaciones entre Leyes: Competencia, Jerarquía y Función Constitucional», RAP núm. 113. Véase también VILLAR PALASI, J.L., *Derecho administrativo. Introducción y Teoría de las Normas*, Madrid 1968, en relación con la doctrina de los grupos normativos.

la sustitución o reforma de las disposiciones reguladoras contenidas en la propia ley electoral general ²³.

IV. CONCLUSIONES

De lo expuesto con anterioridad pueden colegirse algunas conclusiones:

1. La renuncia se configura como una declaración de voluntad unilateral negativa de carácter ablativo y recepticio que tiene como propósito extinguir la condición de concejal o diputado electo y provoca la vacante del escaño. La conceptualización de la renuncia como un negocio recepticio hace posible su libre revocabilidad con anterioridad al conocimiento plenario, momento en el que se perfecciona el acto volitivo, desplegando la totalidad de efectos jurídicos.

2. En orden a su perfeccionamiento se hace preceptiva la ratificación plenaria que puede pronunciarse sobre todas las cuestiones del acto de la renuncia, (tanto formales como materiales) de forma plena y completa, actuando con potestad de control y fiscalización de legalidad y formación correcta de la voluntad del dimisionario, sin valorar la oportunidad política o personal de la decisión.

²³ Este es el criterio, aunque con matizaciones, del profesor MARTÍN REBOLLO, L. en su obra *Leyes Administrativas*, ed. Aranzadi, Pamplona 1995, pág. 879, al señalar que el título I del ROFRJ (art. 6 a 34), dedicado al estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales no podría ser modificado por los Reglamentos Orgánicos municipales, aunque sí detallado (sin contradecirlo). —Los paréntesis son nuestros—. Véase, a otros efectos, del mismo autor. «Impugnación de la vigente Ley de Régimen Local por pretendido exceso de la delegación legislativa (Comentario a la STS de 19 de diciembre de 1990)», *La Ley*, núm. 2.745, mayo 1991. De esta misma opinión participa ROMERO HERNÁNDEZ, F. en su obra *El Reglamento Orgánico Municipal*, BCL, Madrid 1990, págs. 30-51. Señala respecto al estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales, que éste «debe tener su referencia en el Reglamento Orgánico como mera concreción y desarrollo de las normas de rango legal que garantizan la igualdad de los derechos y deberes en todo el Estado (pág. 30)». Desde la resolución de 27 de enero de 1987 de la Dirección General de Administración Local se ha sostenido el carácter legal del estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales, «rango legal que deben tener asimismo las normas que regulan el ejercicio de tales derechos y deberes, ya que en esta materia es esencial la garantía del principio de igualdad, pues no resulta de recibo que puedan ser distintos los derechos y deberes de un Concejal, Diputado Provincial, Consejero Insular o miembro de un Cabildo, según las normas que haya establecido autónomamente su Corporación». Este criterio se comparte por el extinto Instituto de Estudios de Administración Local, en la publicación correspondiente al reglamento orgánico tipo, redactado como orientación para las Corporaciones Locales en la elaboración de sus normas autoorganizatorias. Véase MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *El Reglamento Orgánico Tipo para los Municipios*, IEAL, Madrid, 1985.

3. La incardinación institucional del fenómeno renunciativo en el Derecho electoral y su funcionalidad constitucional, imposibilitan su regulación alternativa, contraria o modificativa por el Reglamento Orgánico municipal.

III. Sección Jurisprudencia

