

En consecuencia, hay que apreciar que el órgano judicial al prolongar los procesos contencioso-administrativos a pesar de considerar que concurría un vicio insubsanable ha causado indefensión a los recurrentes que razonablemente, ante el silencio de la Audiencia, entendieron que se había tenido por subsanado el vicio, haciéndose innecesario entablar nuevas acciones jurisdiccionales que dieran respuesta a sus pretensiones. Por ello, la conducta de la Audiencia ha venido a suponer un impedimento a la efectiva defensa de los intereses de los recurrentes, que durante el transcurso de ambos procedimientos se han visto en la práctica obstaculizada su posibilidad de plantear un nuevo recurso contencioso-administrativo en que no cupiera ya apreciar la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 82 c) de la L.J.C.A. en relación con el art. 38 de la misma disposición.

FALLO

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

27097 Sala Primera. Sentencia 160/1990, de 18 de octubre. Recurso de amparo 395/1988. Contra Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid sobre ratificación de nombramiento de 28 Concejales como representantes en la Asamblea General de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid. Supuesta vulneración del principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 395/1988, interpuesto por don Francisco Herrera de Elera, representado por el Procurador de los Tribunales don Julio Antonio Tinaquero Herrero, asistido por la Letrada doña Ana Palacio Vallelersundi, contra Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 27 de marzo de 1987, sobre ratificación de nombramiento de 28 Concejales como representantes de dicho Ayuntamiento en la Asamblea General de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid. Han comparecido el Ministerio Fiscal, el Ayuntamiento de Madrid, representado por el Procurador de los Tribunales don Luis Fernando Granados Bravo, asistido del Letrado don Ildefonso Madroñero Peloché, y el Procurador de los Tribunales don Carlos de Zulueta Cebrián, en representación de los Concejales designados por el Acuerdo recurrido, asistido de la Letrada doña María del Carmen Díaz. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 4 de marzo de 1988 se registró en este Tribunal escrito procedente del Juzgado de Guardia, mediante el cual don Julio Antonio Tinaquero Herrero, Procurador de los Tribunales, interpone recurso de amparo constitucional, en nombre de don Francisco Herrera de Elera, Concejales del Grupo Izquierda Unida del Ayuntamiento de Madrid, contra acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 27 de marzo de 1987, sobre ratificación de los nombramientos de 28 representantes de dicho Ayuntamiento en la Asamblea General de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, por presunta vulneración de los derechos reconocidos en los arts. 14 y 23.2 de la Constitución.

Los hechos en los que se basa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

A) En virtud de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, reguladora de las normas básicas de los órganos rectores de las Cajas de Ahorros, cuyo art. 3.1 dispone el nombramiento de representantes de las Corporaciones municipales en los mismos, designados «de acuerdo con el procedimiento que se determine en las normas que desarrollen la presente Ley», se procedió al nombramiento de representantes del Ayuntamiento de Madrid en la Asamblea de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, por Decreto del Alcalde-Presidente de 30 de enero de 1987. Este Decreto fue recurrido por los Concejales pertenecientes al Grupo Comunista, encabezados por el hoy demandante de amparo, a través del recurso contencioso especial de la Ley 62/1978, fundamentado en la vulneración de los derechos de los Concejales minoritarios amparados en los arts. 14 y 23.2 de la C.E. La Sala Cuarta de lo Contencioso-

Ha decidido

Estimar los recursos de amparo y, en consecuencia:

1.º Declarar la nulidad de las Sentencias impugnadas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid de 20 y 25 de enero de 1988.

2.º Reconocer el derecho de los solicitantes de amparo a que los recursos contencioso-administrativos no sean declarados inadmisibles por aplicación de la causa prevista por el art. 82 c), en relación con el art. 38, ambos de la L.J.C.A.

3.º Retrotraer la actuación en los procedimientos 195 y 221 de 1986 al momento inmediatamente anterior al de dictar Sentencia, para que el órgano judicial dicte otra sin apreciar la causa de inadmisibilidad mencionada en el apartado anterior del presente fallo.

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

Dada en Madrid, a 18 de octubre de 1990.—Fernando García-Món y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López-Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, suspendió cautelarmente el acto impugnado mediante Auto de fecha 16 de marzo de 1987.

No obstante la suspensión decretada, la Presidencia de la Alcaldía de Madrid elevó al Pleno del Ayuntamiento la propuesta del nombramiento, por entender que la circunstancia determinante de la suspensión había sido la ausencia de un debate pluralista en el Pleno para el nombramiento de los representantes municipales.

B) El Pleno del Ayuntamiento, mediante Acuerdo de 27 de marzo de 1987, aprobó la propuesta de la Alcaldía-Presidencia, con la oposición de todos los grupos minoritarios y el voto a favor de la mayoría, integrada por los Concejales del PSOE. Contra este Acuerdo se interpuso nuevo recurso contencioso de la Ley 62/1978 que se tramitó como recurso independiente, pese a haberse solicitado la acumulación con el primero. La Sala Cuarta de la Audiencia Territorial de Madrid, por Sentencia de 9 de julio de 1987, estimó el recurso, dejando sin efecto el Acuerdo de 27 de marzo de 1987, por entender que infringía el derecho fundamental consagrado en el art. 14 de la C.E.

El Ayuntamiento de Madrid y los 28 Concejales designados interpusieron recurso de apelación contra la anterior Sentencia, que fue estimado por la Sala Quinta del Tribunal Supremo mediante Sentencia de fecha 2 de febrero de 1988 que, revocando la anterior, declaró conforme a derecho el Acuerdo del Pleno municipal de 27 de marzo de 1987.

2. La fundamentación en derecho de la demanda puede resumirse como sigue:

Alega el demandante de amparo que el Acuerdo municipal que se impugna ha vulnerado los derechos fundamentales consagrados en los arts. 14 y 23.2 de la Constitución Española.

La infracción del art. 14 de la C.E. es consecuencia de la discriminación de los Concejales de los grupos minoritarios en relación con los pertenecientes al grupo mayoritario gobernante en cuanto a su participación como Consejeros representantes del Ayuntamiento de Madrid en la Asamblea de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid. Esta desigualdad de trato —dice la demanda— carece de justificación, pues los Consejeros municipales en la Caja de Ahorros no representan al Ayuntamiento o municipio-organización, sino a la corporación municipal o municipio-comunidad, en tanto que «ente exponencial» o representativo de la colectividad vecinal. La Sentencia del Tribunal Supremo previa a este recurso de amparo alude a la indivisibilidad del interés municipal en mayoría y minoría. Pero este criterio es válido cuando la Corporación actúa en tanto que órgano de la Administración Pública Territorial, y decae cuando lo que han de hacerse presentes son los diferentes intereses que conforman, a través de los Concejales pertenecientes a las distintas opciones políticas, la Corporación municipal en tanto que órgano de representación pública. Así sucede en el presente caso, pues la finalidad del llamamiento a las Corporaciones municipales a participar, mediante sus representantes, en el gobierno de las Cajas de Ahorros no fundadas por ellas mismas no es otra que la de propiciar la presencia real de todos los intereses de las colectividades en las que desarrollan su actividad estas instituciones sociales que son las Cajas. No se trata de que el interés de la Corporación municipal, como órgano de la Administración, se haga oír en las Cajas de Ahorros, sino de que en la Asamblea General de las mismas se oiga la voz de los diversos intereses sociales que, encauzados a través de los partidos y grupos políticos (art. 6 de la C.E.), configuran la Corporación en tanto que «ente exponencial». La teoría política ha visto en la ficción de que la voluntad mayoritaria «integra» todos los intereses sociales de la Comunidad la fundamentación de la gobernabilidad, sin embargo, nunca ha hecho del principio de la mayoría un dogma y, en lo que respecta a

nuestro ordenamiento jurídico, son múltiples las excepciones que en él se contienen. Por ejemplo, el art. 206 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que cualquier propuesta de nombramiento a efectuar por la Cámara, «deberá contener una fórmula de sufragio restringido, en función del número de nombramientos a hacer y de la composición de la Cámara». Un precepto similar rige en el Senado.

Es cierto que ningún precepto legal o reglamentario —añade la demanda— contempla explícitamente la forma de designación de los representantes de las Corporaciones locales en las asambleas de las Cajas de Ahorros, por lo que ningún precepto impone expresamente el criterio de proporcionalidad para estos nombramientos. Pero, profundizando en el análisis de las normas más allá de su literalidad, aparecen incontrovertibles limitaciones a la confirmación mayoritaria de la voluntad corporativa en la designación de los representantes en las Cajas de Ahorros; limitaciones cuya finalidad no es otra que la participación efectiva de todos los Concejales, en tanto que representantes de grupos diferentes y de plurales intereses sociales. Así, mientras el citado art. 3.1 de la Ley 31/1985 remite a las normas de desarrollo el procedimiento para la designación de los representantes de las Corporaciones municipales en las Cajas, el art. 3.4 del Decreto 57/1986, de 5 de junio, de la Comunidad de Madrid, que desarrolla aquella Ley, establece como criterio inspirador de los Estatutos y Reglamento de las Cajas la «democratización a través de la presencia en todos los órganos de gobierno de los grupos que representan los intereses sociales y colectivos»; mientras que los Estatutos de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid disponen (art. 15) que los Consejeros generales representantes de las Corporaciones municipales, «serán designados directamente por las propias Corporaciones». Poca luz aportan estas normas al objeto de que ahora se trata. Pero la Exposición de Motivos de la Ley 31/1985, cuyo valor hermenéutico es indiscutible y de primer orden, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de noviembre de 1961, se refiere a las Corporaciones municipales como «entes exponenciales» de diferentes Entidades sociales, aludiendo a la presencia de aquéllas en las Cajas «en su calidad de representantes electos de los intereses de las colectividades locales». Lo mismo se desprende de los antecedentes parlamentarios de la Ley 31/1985. En consecuencia, la discriminación que establece el acuerdo impugnado entre Concejales de la mayoría y de la minoría carece de justificación objetiva y razonable en relación con la finalidad y efecto de la medida considerada, al ser contraria al mandato de participación plural que constituye la esencia última del llamamiento del legislador a los Consejeros generales designados por las Corporaciones Locales en la Asamblea de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid.

Por otro parte, también se ha vulnerado el art. 23.2 de la Constitución, pues aunque el cargo de Consejero en una Caja de Ahorros no sea un cargo público, el derecho a participar en la designación de los mismos queda integrado en el ámbito de los cargos públicos que, como tales, desempeñan los Concejales, y, por tanto, cubiertos por el art. 23.2 de la C.E.

En el suplico de la demanda se solicita de este Tribunal que declare la nulidad del Acuerdo municipal recurrido por ser contrario a los arts. 14 y 23.2 de la C.E., «reconociendo el derecho de todos los Concejales integrantes de los grupos políticos de la Corporación, a participar en la designación de los representantes en la Asamblea de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, según un criterio de proporcionalidad».

3. Por providencia de la Sección Tercera de este Tribunal de 24 de marzo de 1988, se acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50 de la LOTC, requerir atentamente al Ayuntamiento de Madrid, a la Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid y a la Sala Quinta del Tribunal Supremo, para que en el plazo de diez días remitiesen respectivamente, testimonio del Acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento de 27 de marzo de 1987, del recurso contencioso-administrativo núm. 758/1987 y de la apelación núm. 3.163/1987, interesándose al propio tiempo el emplazamiento de quienes fueron parte en los mencionados procedimientos, con excepción del recurrente en amparo, para que en dicho plazo pudiesen comparecer en este proceso constitucional. Advirtiéndose, asimismo, que en el escrito de interposición del recurso sólo figura el recurrente señor Herrera de Elera, y que en los anteriores recursos también fue parte don Mario Nolla Fernández, cuyo poder a favor del Procurador actuante ha sido aportado a los autos, se acordó conceder idéntico plazo de diez días al mencionado Procurador a fin de que aclarase la condición del recurrente del segundo de los citados.

4. Por escrito presentado el 12 de abril de 1988, el Procurador señor Tinaquero, aclaró el anterior extremo en el sentido de afirmar su representación procesal únicamente respecto del señor Herrera de Elera, y, mediante escrito registrado en fecha 19 de abril de 1988, se personaron en el recurso de amparo don Manuel Abejón Adamuz y los demás Concejales designados en el Acuerdo impugnado como representantes de la Corporación en la Asamblea de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, representados por el Procurador de los Tribunales don Carlos de Zulueta Cebrián. Asimismo, en fecha 20 de abril de 1988, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, el escrito de personación del

excelentísimo Ayuntamiento de Madrid, representado por el Procurador de los Tribunales don Luis Granados Bravo, y, en fecha 5 de mayo se recibieron las actuaciones interesadas.

5. Por providencia de 9 de mayo de 1988, la Sección acordó tener por recibidas las actuaciones remitidas por el Ayuntamiento de Madrid y los órganos judiciales, así como los escritos de aclaración y personación presentados y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 de la LOTC, dar vista de todas las actuaciones por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a los Procuradores señores Tinaquero Herrero, Granados Bravo y Zulueta Cebrián, para que dentro de dicho término pudiesen formular alegaciones.

6. El Ministerio Fiscal, mediante escrito presentado en fecha 3 de junio de 1988, alega, en síntesis, lo siguiente: Por lo que respecta a la eventual vulneración del art. 23.2 del texto constitucional, hay que recordar que tanto la Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid como la Sala Quinta del Tribunal Supremo en sus respectivas Sentencias, son acordes en entender que los Consejeros generales cuyo nombramiento aquí se impugna, no tienen la consideración de cargos públicos, por lo que no les sería de aplicación el art. 23.2 de la Constitución. Y en este sentido, recogen ambas resoluciones el criterio del propio Tribunal Constitucional que, en su sentencia núm. 18/1984, de 7 de febrero, afirmó que las Cajas de Ahorros no tienen la naturaleza de Entes públicos, sino de Entes de carácter social y que los miembros del Consejo de Administración elegidos no tienen la consideración de cargos públicos a los efectos del art. 23 de la Constitución. Así pues —continúa el Ministerio Público— con base en tal doctrina, no cabe duda que la alegada vulneración del art. 23.2 de la Constitución no puede prosperar, porque una cosa son los Concejales en cuanto miembros de la Corporación municipal, y otra muy distinta los cargos que dichos Concejales puedan ostentar, en representación del Ayuntamiento, en otro tipo de organismos que ya no son públicos sino de naturaleza social.

Resta por dilucidar la pretendida violación del art. 14 de la CE y sobre ella entiende el Ministerio Fiscal, que son inadecuados los dos términos de comparación que se señalan en la demanda de amparo. El primero, consistente en la comparación con los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados y del Senado, no es procedente pues se trata de situaciones diferentes, entre las que no puede válidamente mantenerse una comparación que fundamente un trato discriminatorio en el sentido exigido por la muy reiterada doctrina de este Tribunal. Pero aún mayor dificultad ofrece el término de comparación que se desprende de la demanda, constituido por los restantes Concejales que resultaron elegidos mediante el Acuerdo impugnado, pues si es evidente que fueron votados únicamente por el grupo municipal mayoritario, ello no implica trato discriminatorio, sino elección conforme a la confianza. Así, lo que realmente se discute en este supuesto no es la vulneración de la igualdad del art. 14 de la Constitución, sino el sistema electoral proporcional en que debe basarse, según los recurrentes, la designación de los representantes del Ayuntamiento en la Caja de Ahorros. No obstante, la propia demanda reconoce que no existe ningún precepto legal o reglamentario que contemple explícitamente la forma de designación, por lo que tanto el recurrente como la fundamentación de la Sentencia de instancia, basan el sistema de elección que propugnan en planteamientos de justicia material que, obviamente, escapan del ámbito propio del recurso de amparo, que debe limitarse a la tutela de la integridad de los derechos fundamentales. Por todo ello, y considerando muy especialmente la motivación de la Sentencia del Tribunal Supremo, por su rigurosa fundamentación, el Ministerio Fiscal entiende que no puede estimarse vulnerado tampoco el art. 14 de la C.E. y en virtud de todo ello, concluye solicitando se dicte Sentencia desestimatoria del recurso de amparo.

7. La representación del Ayuntamiento de Madrid, mediante escrito presentado el 6 de junio de 1988, manifiesta lo siguiente: En primer lugar que, tras las elecciones municipales celebradas en fecha 10 de junio de 1987, ningún partido alcanzó mayoría absoluta como en la legislatura anterior había ostentado el Grupo del Partido Socialista Obrero Español, conservando, no obstante, este grupo el gobierno de la Corporación; señala que, además, por Acuerdo del Pleno de 15 de julio de 1987, se procedió a nombrar de nuevo a los Concejales representantes del Ayuntamiento en la Asamblea de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid; y, finalmente, que en fecha 25 de septiembre de 1987 se acordó desistir del recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia de 4 de julio de 1987 de la Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid. Solicita en su escrito que se tengan por formuladas las citadas alegaciones sin hacer ninguna petición concreta sobre el recurso de amparo planteado.

8. La representación procesal de don Manuel Abejón Adamez y los otros veintisiete consejeros designados en el Acuerdo impugnado, formuló sus alegaciones en fecha 6 de junio de 1987. En ellas, tras resumir los antecedentes de hecho atinentes al caso, manifiesta que la normativa reguladora de la designación controvertida —integrada por la Ley 31/1985, de 2 de agosto, en su art. 3.1; por el Real Decreto 798/1986, de 21 de marzo, en su art. 11, y por los Estatutos de la

Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid aprobados el 1 de diciembre de 1986, en su art. 15- abogan y respaldan el sistema de designación empleado en el Acuerdo municipal que se impugna, a lo que ha de añadirse el respeto en dicho Acuerdo de las normas de funcionamiento establecidas por la legislación vigente en materia de Régimen Local. Además, alega que el Ayuntamiento de Madrid es una Corporación Territorial de Derecho Público que como tal tiene su propio sistema normativo, legalmente establecido, para la adopción de sus acuerdos; por ello, no puede pretenderse, en aras a una supuesta interpretación desenfocada de una Exposición de Motivos como la que hace el recurrente, que se altere el sistema de mayorías municipales.

La comparación que se señala en la demanda para fundar la supuesta infracción del art. 14 de la C.E., entre el funcionamiento de las Corporaciones locales y el del Congreso y el Senado es inadecuada y errónea, porque no es lo mismo el sistema de representación para el desempeño de funciones públicas que el que haya de seguirse para la representación del Ayuntamiento en una persona jurídica-privada de interés social, como son las Cajas de Ahorros. Por ello, el principio de unidad de interés de la Corporación municipal que se acoge plenamente en la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1988, es correcto, y por ello también puede concluirse, en relación con el art. 14 C.E., que no puede identificarse igualdad con uniformidad y que en ningún momento se limitó la posibilidad de acceso a la designación de los recurrentes, sino que se respetó el sistema de mayorías vigente en el Régimen Local.

En cuanto a la alegada vulneración del art. 23.2 C.E., es presupuesto esencial para poder abordar la vulneración de este derecho que las Cajas de Ahorros gozasen de naturaleza jurídico-pública pues, en caso contrario, la aplicación del precepto constitucional carece de fundamento. Este criterio ha sido aplicado en la STC 18/1984. Finalmente, se hace alusión a las recientes SSTC núms. 48/1988 y 49/1988, en las que T.C. se pronuncia de nuevo sobre la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorro, confirmando su carácter social y la doctrina anteriormente aludida, así como sobre que sus miembros no tienen la consideración de cargos públicos y no resulta aplicable para su elección el art. 23.2 de la Constitución. También en estas dos últimas Sentencias -continúan- se confirma la doctrina de que la designación realizada conforme a la legislación de Régimen Local no lesiona el principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la C.E.

En virtud de todo ello solicitan la desestimación del presente recurso de amparo.

9. La parte actora, mediante escrito presentado el 6 de junio de 1988, reitera las alegaciones formuladas en el escrito de demanda, añadiendo consideraciones relativas a la doctrina de este Tribunal sentada por las SSTC 48/1988 y 49/1988 en las que, si bien no se contiene una referencia explícita sobre la forma de designación de los representantes locales que previene el art. 2.3 de la Ley 31/1985, si cabe destacar el razonamiento que se contiene en el fundamento jurídico 13 de la segunda resolución citada, del que se desprende la idea de que dicha designación ha de estar presidida por el principio de pluralismo político. Señala también el actor la actitud del Ayuntamiento que se manifiesta en su Acuerdo sobre el desestimiento del recurso de apelación en su día interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, pese a lo cual y a la modificación que se produjo en la relación de fuerzas políticas presentes en la corporación tras las últimas elecciones municipales, el Pleno ha continuado manteniendo la tesis de la designación por mayoría. En virtud de todo ello suplica se dicte Sentencia otorgando el amparo solicitado en los términos que se recogen en su escrito de demanda.

10. Por providencia de 15 de octubre de 1990 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes.

II. Fundamentos jurídicos

1. Dadas las alegaciones del Ayuntamiento de Madrid relativas a sus acuerdos posteriores que, sobre la misma materia, ha tomado el Pleno después de las últimas elecciones municipales celebradas el 10 de junio de 1987, en las que ningún partido político alcanzó la mayoría absoluta que ostentaba el PSOE al tomarse el Acuerdo impugnado, conviene aclarar que en nada ha cambiado el objeto del presente recurso de amparo, no sólo porque ninguna argumentación o petición hace al respecto el Ayuntamiento con base en los nuevos acuerdos, sino porque el tema debatido tiene mayor alcance que el caso concreto por estar referido, como seguidamente veremos, a un problema de carácter general cual es el de si las elecciones por el Pleno del Ayuntamiento para la designación entre los Concejales de los que han de representar como consejeros al Ayuntamiento en la Asamblea de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, ha de ser proporcional como entiende el recurrente en razón de lo establecido por los arts. 14 y 23.2 de la Constitución, o es válido el criterio mayoritario que respalda el Acuerdo impugnado y que, según dice el recurrente en su escrito de alegaciones, el Pleno sigue manteniendo.

Es, pues, objeto del presente recurso, que ha de encuadrarse en el art. 43 de la LOTC, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid

de 27 de marzo de 1987 que, ratificando un Decreto anterior de la Presidencia, designó a los 28 Concejales del Ayuntamiento que, en representación del mismo, fueron nombrados Consejeros de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, recayendo todos los nombramientos en Concejales del grupo que entonces tenía la mayoría absoluta. Este Acuerdo impugnado por la vía contencioso-administrativa de la Ley 62/1978, por el actual recurrente en amparo y otro Concejales pertenecientes ambos al grupo de Izquierda Unida, fue revocado en primera instancia por la Sala Cuarta de la Audiencia Territorial de Madrid (Sentencia de 9 de julio de 1987) y, apelada dicha Sentencia por el Ayuntamiento y los Concejales designados, fue revocada por la Sala Quinta del Tribunal Supremo que por Sentencia de 2 de febrero de 1988, estimando la apelación, declaró conforme a Derecho el Acuerdo impugnado. Esta Sentencia no constituye objeto directo del presente recurso pues se ha dictado en el proceso previo exigido por el art. 43.1 de la LOTC, limitándose, como hemos dicho, a confirmar con una argumentación razonada y en sus propios términos el Acuerdo del Pleno de 27 de marzo de 1987, único acto al que afecta el recurso de amparo.

2. El actor invoca en su demanda una doble vulneración constitucional. Denuncia la infracción del principio de igualdad consagrado por el art. 14 de la Constitución y también del art. 23.2 como especificación de aquel precepto al acceso a las funciones y cargos públicos.

Centrada así la queja de inconstitucionalidad planteada por el recurrente, conviene hacer una consideración previa: No cabe en el presente caso examinar exclusivamente el problema planteado desde el ángulo del art. 23.2 de la C.E., porque, aunque es doctrina reiterada de este Tribunal que la infracción de dicho precepto tiene entidad autónoma cuando la discriminación denunciada afecta al acceso a los cargos públicos y, por tanto, no resulta necesario en tales casos un análisis del problema desde el punto de vista general del art. 14, no puede aplicarse automáticamente esta doctrina cuando uno de los problemas debatidos es precisamente la naturaleza pública o privada de las designaciones o nombramientos efectuados que, realizados por quienes ejercen funciones públicas -los Concejales del Ayuntamiento de Madrid- afecta a una Caja de Ahorros cuya naturaleza de persona jurídica privada, aunque de interés público y social, ha sido declarada por la doctrina de este Tribunal a que haremos referencia en los fundamentos siguientes.

Las infracciones denunciadas han de examinarse, pues, como vulneraciones independientes o diferenciadas, sin perjuicio de que en ocasiones, dada la relación entre ambos preceptos, se entrecrucen o se complementen los razonamientos utilizados. En suma, para el juicio de constitucionalidad que se pide habrán de analizarse ambos preceptos constitucionales en relación con la naturaleza y funciones de las Cajas de Ahorros y de sus Consejos de Administración.

3. Es doctrina reiterada de este Tribunal respecto al principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución, que lo prohibido por este precepto tanto en las previsiones normativas como en su aplicación concreta por los poderes públicos, es el tratamiento desigual de los que se encuentran en situaciones esencialmente similares, así como que, si se introducen elementos de diferenciación para inferir de ellos tratamientos distintos, esos elementos han de ser razonables y justificados para evitar en todo caso discriminaciones arbitrarias. De ahí que se venga exigiendo para revisar si se produce o no la discriminación vulneradora del art. 14, la determinación del *tertium comparationis* que permita contrastar la desigualdad denunciada.

Pues bien, el término de comparación que señala el recurrente carece del presupuesto necesario para que pueda detectarse una discriminación arbitraria. Esto es, que se trate de situaciones esencialmente similares.

Consiste el término propuesto en comparar los Consejeros designados por el Acuerdo recurrido, todos ellos pertenecientes al grupo mayoritario que, con mayoría absoluta, integraban el Pleno de los Concejales electores con los que, integrados en grupos minoritarios, no resultaron elegidos. Infieren de ello una discriminación ideológica o por razón de opinión que está expresamente incluida entre las prohibiciones del art. 14. Este término de comparación no puede ser admitido, pues siendo la esencia del sistema electoral las diversas opciones políticas, el resultado de las elecciones depende precisamente de la mayor o menor afinidad o confianza que a los electores inspiren unos u otros de los candidatos elegibles. El razonamiento o término de comparación alegado por el recurrente, pone de relieve que, como señala el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, el problema realmente suscitado en el recurso no es tanto el principio de igualdad consagrado en la Constitución, sino la disconformidad del recurrente con el sistema electoral seguido para la designación de los representantes del Ayuntamiento en las Cajas de Ahorros. Al sistema mayoritario -que es el establecido con carácter general por la legislación de Régimen Local- opone el actor como más adecuado al pluralismo político el sistema proporcional. Pero reconoce en su demanda que ningún precepto de carácter legal o reglamentario «contempla explícitamente la forma de designación de los representantes de las Corporaciones locales en las Asambleas de las Cajas de Ahorros de fundación no pública».

El hecho es cierto: no existe precepto alguno impeditivo o restrictivo del principio de las mayorías para la elección de los cargos en litigio.

Siendo esto así, como expresamente reconoce el recurrente, es de perfecta aplicación al caso la doctrina contenida en la STC 32/1985, en cuyo fundamento jurídico 3.º, después de señalar que «pertenece a la esencia de la democracia representativa la distinción entre mayoría y minoría (que es simple proyección de las preferencias manifestadas por la voluntad popular)», añade que, por ello, si ninguna norma lo impide, «no hay discriminación ideológica en el hecho de que, al proveer cargos públicos de naturaleza política (...), se de preferencia a los correligionarios, de manera que lo decisivo será siempre la existencia de esa otra norma impeditiva». Si esto se predica respecto de los cargos públicos de naturaleza política, tanto más será aplicable a cargos que, no teniendo naturaleza pública, no existe para su nombramiento normas impeditiva alguna del sistema mayoritario para su designación. Y aunque, ciertamente, en esta Sentencia se llega al resultado que patrocina el recurrente, no es en razón de haberse vulnerado la discriminación prohibida por el art. 14 de la C.E., sino por el carácter de cargos públicos y funciones de esta naturaleza que desempeñan los Concejales en las diversas Comisiones de los Ayuntamientos y que, por ello, hacia aplicable al caso el art. 23.2 de la Constitución y el sistema proporcional en la designación de los componentes de dichas Comisiones.

No resulta adecuado el ejemplo que señala el recurrente en apoyo de la discriminación por él denunciada. Invoca a tal efecto el art. 206 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el precepto análogo del Senado, en cuanto en los mismos se prevé una fórmula de sufragio restringido, «en función del número de nombramientos a hacer y de la composición de la Cámara», para las propuestas y designación de personas por la Mesa, de los cargos públicos de naturaleza política a que se refiere el título XII del Reglamento del Congreso.

Y no es correcto este ejemplo, de una parte, porque en él se señala precisamente el precepto restrictivo del sistema de mayorías que, como hemos visto, no existe en el caso planteado en el recurso, y de otra, porque se trata de funciones y cargos públicos que, como veremos a continuación, no tienen los Consejeros de las Cajas de Ahorros.

No hay, pues, similitud alguna entre el término de comparación y la vulneración del art. 14 de la C.E. denunciada en este recurso de amparo. De la propia Sentencia que cita (STC 32/1985) resulta, como hemos visto, lo contrario.

4. Eliminada por las razones expuestas la infracción del derecho de igualdad del art. 14 de la Constitución, resta por examinar si del segundo precepto constitucional invocado por el recurrente —el art. 23.2— se deriva la exigencia del sistema de designación proporcional de los representantes del Ayuntamiento en las Cajas de Ahorros no fundadas por entes públicos. Ya ha quedado apuntada, precisamente, por la relación entre los dos preceptos, la solución contraria a esta infracción. No obstante, volvemos sobre ello desde el ángulo de la naturaleza y funciones de las Cajas de Ahorros y de sus Consejos de Administración.

Pues bien, el art. 23.2 de la Constitución garantiza el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones o cargos públicos. Dada la literalidad y finalidad del precepto, para que en tales supuestos pueda actuarse el principio de igualdad, es preciso que el mismo se relacione con el acceso a un determinado cargo o función públicos. Y

aquel carácter público que es el presupuesto para la aplicación del precepto, es precisamente el que no concurre en el supuesto enjuiciado.

Es jurisprudencia reiterada de este Tribunal (SSTC 18/1984, 48/1988 y 49/1988, entre otras), que las Cajas de Ahorros de fundación privada, aunque por su finalidad social y pública requieran intervención de esta naturaleza, no son entes públicos sino personas jurídicas privadas y sus miembros no tienen, por tanto, la consideración de titulares de cargos públicos a los efectos del art. 23.2 de la Constitución.

Recientemente este Tribunal en un recurso de amparo de contenido similar al presente —aunque allí se trataba del cese y no del nombramiento de los Consejeros representantes de un Ayuntamiento— ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta materia. Nos referimos a la STC 133/1989, en la que, después de recordar la doctrina anterior sobre la naturaleza de las Cajas de Ahorros, señala que «los actos de sus órganos de representación no son más que actos de gestión de sus recursos financieros y, como tales, pertenecientes a la esfera del derecho privado, aún cuando hayan de perseguir aquellos intereses sociales. Así, pues —añade esta Sentencia— los actos y acuerdos de los órganos sociales de la referida entidad financiera no pueden ser enmarcados dentro del concepto de funciones públicas a las que se refiere el art. 23 de la Constitución. En nada empece a lo dicho —termina esta Sentencia— la circunstancia de que los recurrentes ostentaran la condición de Concejales, porque el acuerdo impugnado en nada incide en las funciones públicas que los actores, en su calidad de Concejales, ejercen dentro del Ayuntamiento de Vigo, sino en las funciones que dichos Concejales ejercitaban en nombre del Ayuntamiento y no en el suyo propio, en la Caja de Ahorros...» Afirmaciones que son enteramente trasladables al supuesto que nos ocupa, y que excluyen toda infracción del derecho consagrado en el art. 23.2 de la Constitución, por lo que tampoco esta última fundamentación del recurso conduce a la estimación del amparo.

En consecuencia, no apreciándose infracción alguna del principio de igualdad reconocido en cada uno de los dos preceptos constitucionales que se invocan —arts. 14 y 23.2 C.E.— y, por tanto, sin que quepa derivar de los mismos exigencia constitucional que determine la procedencia del sistema de elección o nombramiento propugnado por el actor, ha de desestimarse la presente demanda de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 27 de marzo de 1987.

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

Dada en Madrid a 18 de octubre de 1990.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

27098 Sala Primera. Sentencia 161/1990, de 19 de octubre. Recurso de amparo 247/1988. Contra Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, confirmatoria de una anterior de la Audiencia Provincial de Badajoz dictada en proceso penal. Vulneración del derecho a la presunción de inocencia: inexistencia de actividad probatoria de cargo.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 247/1988, promovidos por don Félix Generelo Delgado y don Juan Cantero Benítez, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Ana María Prieto Lara-Barahona y asistidos del Letrado don Vicente J. García Linares, contra Sentencia de 30 de diciembre de 1987, de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, confirmatoria de la dictada el 19 de septiembre de 1984 por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Badajoz en el rollo núm. 172/1982. En el proceso de amparo ha comparecido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado el 15 de febrero de 1988, el Procurador de los Tribunales don José Luis Martín Jaureguieta, designado de oficio para la representación de don Félix Generelo Delgado y don Juan Cantero Benítez en el recurso de casación, interpone recurso de amparo contra Sentencia de 30 de diciembre de 1987 de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, que declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de 19 de septiembre de 1984 de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Badajoz, recaída en el rollo núm. 172/1982, dimanante del sumario 18/1982 del Juzgado de Instrucción núm. 3 de dicha ciudad. Asimismo solicita la designación de Procurador y Abogado del turno de oficio que ostenten la representación y defensa, respectivamente, de los solicitantes de amparo.

2. El recurso se contrae, en síntesis, a los siguientes hechos:

a) El Juzgado de Instrucción núm. 3 de Badajoz, en el sumario 18/1982, dictó Auto de procesamiento contra don Félix Generelo Delgado, don Juan Cantero Benítez —hoy recurrentes de amparo—, don José Antonio Castellano Suárez y don Francisco Constantino Zamora, como presuntos autores de un delito de robo con fuerza en las cosas.

b) Concluido el sumario y elevado a la Sección Primera de la Audiencia Provincial, en fecha 17 de septiembre de 1984 se celebró el juicio oral respecto de los procesados don Juan Cantero Benítez y don Félix Generelo Delgado, hoy recurrentes, y don José Antonio Castellano Suárez. Por Sentencia de 19 de septiembre de 1984, la Audiencia condenó a los tres acusados como autores responsables de un delito de robo con fuerza en las cosas, imponiendo a cada uno de los hoy recurrentes la pena de cuatro años de prisión menor, accesorias, pago de