

STC 163/1991, de 18 de julio (Sala 2.ª)

Recurso de amparo núm. 2043/1988

Ponente: Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
(*B. O. E.* de 9 de agosto de 1991)

RESUMEN

I. Constitución

Art. 23.2 (*Acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad*) en relación a elección de representantes en Caja de Ahorros.

II. Acto impugnado

Sentencia de la Sala Quinta del TS.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

Estimar el amparo solicitado.

IV. Jurisprudencia

La propuesta aprobada por la Diputación de Cuenca, que constituye el objeto de la presente demanda de amparo, resolvió que el grupo mayoritario de la Corporación fijaría los

criterios por los que se regiría la designación de representantes en la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real, dando entrada a los grupos sociales más representativos de la provincia, que la designación concreta de esas personas por el grupo de gobierno se hará pública en sesión extraordinaria del Pleno provincial, así como que «los miembros de la Corporación que serán nombrados representantes en la Asamblea General de la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real serán en su totalidad componentes del grupo político provincial del partido socialista» [2].

El solicitante de amparo, por ser miembro del grupo minoritario, se ha visto excluido de poder participar e intervenir en el nombramiento de dichos representantes, porque esa designación ha sido indebidamente «delegada» por acuerdo del Pleno en el grupo provincial mayoritario. Ello supone formalmente sustraer al órgano representativo de la Diputación la deliberación y decisión sobre esos criterios, asignando dicha función a un organismo, el grupo político provincial, que como tal no representa ni puede representar a la Corporación.

Esta vinculación apriorística, que excluye sin fundamento objetivo y razonable toda posibilidad de elección de quienes no pertenecen al partido mayoritariamente representado, constituye una diferencia injustificada e irrazonable, y una mediatización o exclusión ilegítima y arbitraria del ejercicio del cargo público representativo, que garantiza el artículo 23.2 CE [3].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Rubio Llorente, Presidente, y don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 2043/1988, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don José Manuel Villasante García, en nombre y representación de don Aurelio Ruiz García, asistido por el Letrado don Antonio Bernal Pérez-Herrera, contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 4 de noviembre de 1988 (autos de apelación núm. 613/1988), por violación de los artículos 14 y 23.2 CE. Han sido partes la Diputación Provincial de Cuenca, representada por el Procurador don Eduardo Muñoz Cuéllar Pernia, y tras su fallecimiento por el Procurador don Tomás Cuevas Villamañán, asistido por el Letrado don Manuel Delgado Solís, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. El 16 de diciembre de 1988 tuvo entrada en este Tribunal Constitucional un escrito del Procurador de los Tribunales don José Manuel Villasante García por el que, en nombre y representación de don Aurelio Ruiz García, interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1988, por violación de los artículos 14 y 23.2 CE.

2. Se exponen en la demanda los siguientes hechos:

a) El 30 de noviembre de 1987, el Pleno de la Diputación Provincial de Cuenca acordó, por trece votos a favor del Grupo Socialista y doce en contra del Gru-

po Popular, la propuesta de la Comisión de Régimen interno y Asuntos Generales sobre designación de representantes en la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real, según la cual el grupo mayoritario de la Corporación unilateralmente fijará los criterios por los que se regirá la designación, dando entrada a los grupos sociales más representativos de la provincia, la designación concreta de esas personas por el grupo de Gobierno se hará pública en sesión extraordinaria del Pleno provincial y que «los miembros de la Corporación que serán nombrados representantes de la Asamblea General de la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real serán, en su totalidad, componentes del Grupo Político Provincial del Partido Socialista», procediéndose seguidamente, en consecuencia, a la designación de los treinta y dos representantes, titulares y suplentes, propuestos por el Grupo Socialista.

b) El ahora recurrente en amparo, Diputado de la Excma. Diputación Provincial de Cuenca del Grupo Popular, interpuso contra el referido acuerdo recurso contencioso-administrativo, dictándose Sentencia por la Audiencia Territorial de Albacete, que declaró tal acuerdo disconforme con el artículo 14 CE, dejándolo sin efecto.

c) Apelada la Sentencia por la Diputación Provincial de Cuenca, la Sala Quinta del Tribunal Supremo, en Sentencia de 4 de noviembre de 1988, estimó el recurso y revocó la de instancia, por considerar que el acuerdo impugnado no es contrario al artículo 14 CE.

3. Entiende el recurrente que tanto la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, como el acuerdo de la Diputación Provincial impugnado, vulneran los artículos 14 y 23.2 CE, a la vez que la Sentencia incurre, asimismo, en vulneración del artículo 24.1 CE, fundamentando la demanda en las siguientes alegaciones:

El Acuerdo de la Diputación Provincial impugnado, exigiendo la concreta afiliación a un partido o grupo político para poder acceder al cargo de Consejero —representante en la Asamblea General— de la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real, introduce un factor discriminador basado en la afiliación política e ideológica que incumple gravemente el mandato del artículo 14 de la Constitución, advirtiéndose que lo que

se impugna no es tanto el concreto nombramiento de los treinta y dos Consejeros Generales, sino la adopción de un Acuerdo por el que se aprueba, como criterio general, el que determinados cargos representativos de la propia entidad sólo puedan ser ejercidos por los miembros y afiliados de un concreto y determinado partido o grupo político. En suma, el derecho a la igualdad ha sido conculcado por la Diputación Provincial en la medida en que se ha cerrado a los Diputados provinciales, como es el caso del recurrente, que no sean miembros del Grupo Socialista, la posibilidad de ser designados representantes de la Diputación ante la Asamblea de la Caja de Ahorros, produciéndose así una discriminación por motivaciones políticas e ideológicas. No se trata, por tanto, de un supuesto de «preferencia a los correligionarios», característica de la democracia representativa (STC 32/1985, fundamento jurídico 3.º), sino de negar, sencillamente por razones políticas, el derecho a ser tratado igual que los socialistas.

Si, como en el caso que se denuncia, la decisión de una Administración Pública que impide a los miembros de los grupos políticos minoritarios acceder a los cargos y puestos representativos en nombre de la propia Diputación es contraria al artículo 14 CE, tal decisión también lo es al artículo 23.2 del mismo Texto fundamental (derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas). Dado el carácter representativo de los Consejeros Generales en las Cajas de Ahorros designados por las Corporaciones Locales (Exposición de Motivos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros), si se impide, como ha sucedido en este caso concreto, a los miembros de uno de los dos grupos políticos representantes de los intereses sociales y políticos de la Diputación Provincial de Cuenca el acceso a los cargos representativos de los intereses de dicha entidad en la correspondiente Caja de Ahorros, es obvio que se produce una violación frontal del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE.

De otra parte, se afirma que la sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo que se impugna, supone una denegación de protección del derecho fundamental a la igualdad, procediéndose, a tal efecto, a un análisis crítico de los argumentos utilizados por la Sentencia, entre los que ocupa lugar preferente el que, con base en la STC 18/1984, de 7 de febrero, lleva a la Sala a afirmar que las Cajas de Ahorros no son parte de la Administración Pública, sino «entes de carácter social» y que, por tanto, los miembros de sus Asambleas no tienen la consideración de cargos públicos, no siendo aplicable el artículo 23.2 CE. Frente a este argumento, opone ahora el recurrente la consideración de que los representantes de las Corporaciones Locales en las Cajas de Ahorros acceden a tal cargo en calidad de su propia condición, es decir, como diputados o concejales representantes de intereses públicos, de las colectividades y elegidos a través de la técnica de la representación política. Es decir, se trata de cargos públicos que desempeñarán una concreta función en representación de las Entidades locales, con el de garantizar los intereses y objetivos de éstas en el desarrollo de la actividad comercial de las Cajas de Ahorros, lo que obliga a concluir que, estando en presencia de funciones y cargos públicos representativos de intereses públicos, es clara la aplicabilidad del artículo 23.2 CE.

Finalmente, la Sentencia que se impugna ha incurrido, asimismo, en infracción del artículo 24.1 CE, ya que el Tribunal Supremo ha sentenciado con absoluto desprecio y desconocimiento de las argumentaciones

planteadas y sin fundamentación jurídica suficiente, ni análisis de los preceptos constitucionales invocados, produciéndose así una falta de tutela judicial efectiva.

En consecuencia, se suplica se otorgue el amparo solicitado y se declare la nulidad de la Sentencia del Tribunal Supremo y del acuerdo de la Diputación Provincial de Cuenca, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior a la adopción del referido acuerdo.

Se solicita, asimismo, al amparo del artículo 56 LOTC, la suspensión de la ejecución del acuerdo recurrido.

4. Por providencia de 17 de abril de 1989 la Sección acordó admitir a trámite la demanda y solicitar de la Sala Quinta del Tribunal Supremo y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Albacete la remisión de las actuaciones, así como de esta última la citación de quienes hubieran sido parte en el procedimiento.

Ha comparecido la excelentísima Diputación Provincial de Cuenca, representada por el Procurador don Eduardo Muñoz Cuéllar Pernia, al que por providencia de 19 de febrero de 1990 se le tiene por comparecido. En esa misma providencia se concedió un plazo común de veinte días al solicitante de amparo, a la representación de la Diputación Provincial de Cuenca y al Ministerio Fiscal para la formulación de alegaciones.

El solicitante de amparo da por reproducidos los hechos y fundamentos jurídicos consignados en el escrito de la demanda.

5. La representación de la excelentísima Diputación Provincial de Cuenca, en su escrito de alegaciones, destaca, en primer lugar, los antecedentes de la reforma emprendida por la Ley 31/1985 (LORCA), las líneas maestras y objetivos de esa reforma, en especial en lo que se refiere a la representación de los intereses locales, haciendo especial mención de los criterios expuestos por este Tribunal en las SSTC 48/1988 y 49/1988, insistiendo en la diferenciación del llamamiento a la Corporación local cuando se legitima en su calidad de representantes electos de los intereses de las colectividades locales del llamamiento a la Corporación local en tanto que ente fundador.

Analiza seguidamente los argumentos de la demanda de amparo, puntualizando determinadas inexactitudes que a su juicio subyacen en su fundamentación jurídica, puntualizando que el acto impugnado es el del nombramiento de los miembros de la Asamblea de las Cajas de Ahorros, realizada en virtud del principio de mayoría, precisando que los miembros de la Diputación acceden a la Caja de Ahorros no como representantes de la colectividad, sino como representantes de la Corporación como ente fundador.

Los nombramientos revisten la forma de Acuerdo del Pleno adoptado por mayoría absoluta, según las normas que rigen el Gobierno y Administración de estas Corporaciones locales, sin que el trato diferencial entre el grupo mayoritario y la minoría sea ilegítimo o discriminatorio, especialmente en el presente caso de una Caja fundada por la Corporación local en la que la representación de la Corporación opera en la esfera del Gobierno y no es la esfera político-representativa. La univocidad de la representación de la Corporación, derivada del hecho de ser indivisible el interés del ente público es válida y jurídicamente correcta referida a la Corporación-órgano administrativo, aunque decaería en otro caso si fuera una representación plural de intereses y la Corporación actuase en tanto que órga-

no de representación pública. Que el nombramiento de los representantes de la Diputación en la Asamblea de las Cajas de Ahorro de Cuenca y Ciudad Real, en tanto que ente fundador pertenece a la esfera de Gobierno-Administración y no a la representación política, se comprueba también desde el punto de vista histórico, en cuanto manifestación de una política asistencial, en los antecedentes legislativos, y también en el propio fin de la norma.

Se solicita la desestimación de la demanda de amparo.

6. En su escrito de alegaciones, el Ministerio Fiscal sostiene que carece de toda consistencia la invocación del artículo 24.1 CE, pues sólo se trata de una desconformidad con el criterio del Tribunal Supremo. También está fuera de lugar la invocación del artículo 23.2 CE, dado que las Cajas de Ahorro no tienen la naturaleza de entes públicos ni sus Consejeros son cargos públicos a los efectos del artículo 23.2 CE (SSTC 18/1984, 49/1988 y 133/1989). Los Consejeros de las Cajas de Ahorro no tienen que ser Diputados o Concejales, sino personas elegidas por éstos, lo que queda bien claro en el Acuerdo impugnado que se refiere separadamente a los criterios de designación y a la designación misma que corresponderá unilateralmente al grupo mayoritario y, de otro lado, a que los miembros de la Corporación que sean nombrados lo sean en su totalidad del grupo socialista.

En relación con el derecho a la igualdad y la posible discriminación por motivos ideológicos y políticos por la exclusión de la minoría se enfrentan dos tesis, la de que la representación de los intereses colectivos y la participación de la Diputación debe responder a la voluntad del Pleno, y por ello a la de su mayoría, tesis que acepta el Tribunal Supremo o, por el contrario, reflejar la propia composición del Pleno respondiendo a un criterio de proporcionalidad entre las fuerzas políticas que lo integran. La Exposición de Motivos de la LORCA habla de la representación de las Corporaciones Municipales en su calidad de representantes electos de los intereses de las colectividades locales, es decir, del conjunto de las fuerzas sociales que integran la población, y por ello la Ley trata de que puedan estar representados todos los intereses genuinos de las zonas en que las Cajas operan. Ello obliga a que tal representación sea expresión de los variados y diversos intereses de la población, y no sólo los de aquellos que apoyaron con su voto al grupo mayoritario, y a la parte de la población que votó con la minoría. La designación de los consejeros que ahora se impugna no ha respondido a lo que la LORCA previene, habiéndose excluido un amplio sector de fuerzas sociales de la provincia, no por no haber sido nombradas unas personas, sino por no haber participado en tales nombramientos.

La afirmación del Tribunal Supremo de la indivisibilidad del interés de la Corporación local desconoce el significado de los representantes de las colectividades locales en la LORCA y la exclusión de los grupos no mayoritarios, no respetando el principio de pluralismo que está en la esencia de la colegialidad de los órganos administrativos de carácter representativo. Ello transgrede el artículo 14 CE, pues supone una discriminación por opinión, conclusión que se ve abonada por muchas de las declaraciones que se contienen en la STC 32/1985. Las exigencias constitucionales imponen que la representatividad de la Asamblea General de las Cajas de Ahorros respondan a un criterio de proporcionalidad, de modo que no se excluya unilate-

ralmente, a la hora de proceder al nombramiento de quienes la integran, a ningún grupo social con representación en la Diputación. Interesa la estimación del amparo y el reconocimiento al recurrente del derecho a participar en la designación de los representantes de dicha Corporación en la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real con arreglo a criterios de proporcionalidad.

7. Por providencia de 8 de abril de 1991, se acordó tener comparecido en el presente proceso al Procurador de don Tomás Cueva Villamán, en nombre y representación de la Diputación Provincial de Cuenca, en sustitución de su compañero fallecido don Eduardo Muñoz Cuéllar Pernia, y señalar el día 17 de junio siguiente para la deliberación y votación del presente recurso, quedando concluida el día 18 de julio siguiente.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso, aunque dirigido formalmente contra la Sentencia del Tribunal Supremo, que lo declaró conforme a Derecho, tiene en realidad por objeto el Acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de Cuenca de 30 de noviembre de 1987, que es al que habría que imputar la violación de los derechos fundamentales denunciados en la demanda, por lo que este recurso se encuadra en el supuesto del artículo 43 LOTC.

Es cierto que frente a la Sentencia del Tribunal Supremo se invoca también vulneración del artículo 24.1 CE en un inciso final de la demanda, pero tal invocación, aparte de su parca argumentación, carece manifiestamente de consistencia, pues se basa, como señala el Ministerio Fiscal, en una mera desconformidad con la Sentencia, contraponiendo los criterios del recurrente a los aceptados por el Tribunal Supremo. La Sentencia del Tribunal Supremo otorga una adecuada tutela judicial sin indefensión, pues es suficientemente fundada y responde a las pretensiones formuladas por las partes; de ahí la falta manifiesta de relevancia constitucional de esa invocación, que ha de ser desestimada sin necesidad de mayor razonamiento, y sin perjuicio de analizar los motivos de fondo en relación con las otras violaciones de derechos fundamentales que se denuncian en la demanda, pero que han de imputarse directamente al acuerdo de la Corporación Provincial. Por tanto, hemos de limitar nuestro análisis al acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de Cuenca de 30 de noviembre de 1987, frente al que el actor invoca una doble vulneración constitucional: la infracción del artículo 14 CE, por conculcar frontalmente el derecho a la igualdad y suponer una discriminación por motivos políticos e ideológicos, y la del artículo 23.2 CE en cuanto al derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

2. La propuesta aprobada por la mayoría del Pleno de la Diputación de Cuenca de 30 de noviembre de 1987, que, tras ser declarada conforme a Derecho en el recurso contencioso-administrativo, constituye el objeto de la presente demanda de amparo, resolvió que el grupo mayoritario de la Corporación fijaría los criterios por los que se regiría la designación de representantes de la Corporación en la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real, dando entrada a los grupos sociales más representativos de la provincia, que la designación concreta de esas personas por el grupo de go-

bierno se hará pública en sesión extraordinaria del Pleno provincial, así como que «los miembros de la Corporación que serán nombrados representantes en la Asamblea General de la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real serán en su totalidad componentes del grupo político provincial del partido socialista». Dicho Pleno acordó seguidamente, y también por mayoría, designar de acuerdo con tales criterios los treinta y dos representantes, titulares y suplentes, propuestos por el grupo socialista.

El Acuerdo impugnado contiene evidentemente dos decisiones: una, previa, el establecimiento de unos criterios de designación de los representantes de la Diputación Provincial, como entidad cofundadora de la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real, dando entrada junto a miembros de la Diputación (que se dice habrán de ser en su totalidad componentes del grupo político socialista) también a los grupos sociales que se consideran «más representativos» de la provincia; otra, la designación concreta y como representantes de la Corporación Provincial de determinados miembros de la Diputación, y de determinadas personas pertenecientes a esos grupos sociales, de acuerdo en uno y otro caso con la propuesta formulada por el grupo mayoritario en la Diputación. Dada la estructura del acuerdo, el examen del mismo no puede limitarse, como defienden el Ministerio Fiscal y la Diputación Provincial de Cuenca, a la designación de unas determinadas personas, entre ellas ciertos miembros de la Corporación, sin tener en cuenta las premisas y criterios que dieron lugar a esas designaciones; que un grupo, de carácter mayoritario, fijara los criterios de determinación de los grupos sociales más representativos, de designación concreta de personas que los representaran, y de que los miembros de la Corporación representantes en la Asamblea de la Caja habrían de ser «en su totalidad» componentes del grupo socialista. Más allá del principio de mayoría, el acuerdo supone la exclusión de la minoría también en el propio proceso de toma de decisiones.

En la demanda se afirma que la designación de los treinta y dos Consejeros Generales por sólo el grupo mayoritario es contraria, por discriminatoria, al artículo 14 CE y también desconoce el artículo 23.2 CE en cuanto al derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas. La doble referencia a los artículos 14 y 23.2 CE podría considerarse redundante, y referida sólo, como más específica, a la lesión del derecho al acceso en condiciones de igualdad a funciones públicas representativas. No obstante, en el presente caso, la referencia al artículo 14 CE se hace también por la denuncia de existencia de una discriminación por motivos ideológicos, vedada suficientemente en el artículo 14, y, además, respecto al artículo 23.2 CE se plantea la duda de si puede ser invocado en relación al puesto de Consejero General de una Caja de Ahorros.

Ha de excluirse que la decisión del Pleno de la Diputación de Cuenca constituya una discriminación por motivos ideológicos contraria al artículo 14 CE, en relación al artículo 16 CE. Como hemos dicho en la STC 32/1985, la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6.º CE), dota de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes. Ello significa que esa adscripción política

puede ser tenida en cuenta sin existencia de una discriminación ideológica (en razón de la opinión que se profesa) prohibida por dicho artículo, puesto que del artículo 14 CE no se deduce la exigencia de que a los titulares de cargos representativos se les dé siempre el mismo trato, prescindiendo de las opiniones que expresen, «pues pertenece a la esencia de la democracia representativa la distinción entre mayoría y minoría (que es siempre proyección de las preferencias manifestadas por la voluntad popular) y la ocupación por la primera de los puestos de dirección política. Si ninguna otra norma lo impide, por tanto, no hay discriminación ideológica en el hecho de que, al proveer cargos públicos de naturaleza política..., se dé preferencia a los correligionarios» (STC 32/1985, fundamento jurídico 3.º). El acuerdo impugnado no ha incurrido, así, en la discriminación por motivos ideológicos que se denuncia en la demanda.

3. El Ministerio Fiscal entiende que está fuera de lugar la invocación del artículo 23.2 CE, dado que, según ha afirmado ya este Tribunal, ni las Cajas de Ahorros son entes públicos, sino personas jurídico-privadas, ni los miembros de sus órganos tienen la consideración de titulares de cargos públicos a los efectos del artículo 23.2 CE, ya que las actividades de gestión de sus recursos financieros no pueden ser enmarcadas dentro del contexto de funciones públicas a las que se refiere dicho artículo (SSTC 18/1984; 48 y 49/1988, y 133/1989). En el presente caso, a diferencia de la STC 18/1984, no nos enfrentamos con una decisión de la propia Caja de Ahorros, sino con un acuerdo del Pleno de la Diputación; por consiguiente, ante un acto de un poder público. Además, el recurrente, en su demanda solicita fundamentalmente la anulación del Acuerdo por no haber participado ni activa ni pasivamente en su adopción. Cabe entender que su pretensión no se dirige únicamente como en las SSTC 18/1984 y 133/1989 a que se le reconozca su derecho a ser designado Consejero General de la Caja de Ahorros, sino, además, a que se le reconozca el derecho a ejercer plenamente y en igualdad con los demás miembros de la Corporación los derechos que se derivan de su condición de Diputado en la designación de los representantes de la Diputación en la Asamblea de la Caja de Ahorros. Desde esta perspectiva, sí que resulta pertinente la invocación del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE en cuanto a la limitación indebida del ejercicio de su derecho de miembro electivo de la Corporación Provincial.

El artículo 23.2 CE protege el acceso y el pleno ejercicio de las funciones públicas en condiciones de igualdad y de acuerdo a la Ley, y tiene una especial trascendencia cuando se trata de cargos y funciones públicas de carácter representativo, pues en tal caso la violación del derecho a acceder y ejercer la función y el cargo representativo afecta también indirectamente al cuerpo electoral, cuya voluntad representa, sobre todo cuando, como en el presente caso, se trata de una Corporación provincial cuya naturaleza representativa aparece definida por la propia Constitución (art. 41.2). De ahí la especial trascendencia, no sólo para proteger el derecho fundamental, sino también para asegurar la función representativa y el principio democrático de corregir las perturbaciones, limitaciones o impedimentos que sufra el cargo electivo en el uso legítimo de su función representativa.

Como hemos dicho en la STC 32/1985, «el artículo 23.2 de la CE consagra el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los

cargos y funciones públicas, con los requisitos que señalen las leyes. Como ya hemos declarado en anteriores ocasiones (STC 28/1984), el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que ha de desempeñarse, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estados del proceso de decisión. Y, naturalmente, si estos límites condicionan la actuación del legislador, con igual fuerza, cuando menos, han de condicionar la actuación de los propios órganos representativos al adoptar éstos las medidas de estructuración interna que su autonomía les permite» (fundamento jurídico 3.º).

En el presente caso no se trataba de una medida de estructuración interna, pero sí de la designación de representantes de la Diputación Provincial en la Asamblea general de la Caja de Ahorros en tanto que ente fundador, «la representación que le corresponde como fundadora» (STC 49/1988, fundamento jurídico 13). El solicitante de amparo, por ser miembro del grupo minoritario, se ha visto excluido de poder participar e intervenir en el nombramiento de dichos representantes, porque esa designación ha sido indebidamente «delegada» por acuerdo del Pleno en el grupo provincial mayoritario, al que dicho Pleno ha atribuido en exclusiva la fijación de criterios para la selección de los sectores o grupos de intereses provinciales a ser representados en dicha Asamblea, la propuesta de las correspondientes personas, y la determinación de que la designación de representantes de la propia Diputación sólo podía incidir en miembros de ese grupo mayoritario. Ello supone formalmente sustraer al órgano representativo de la Diputación la deliberación y decisión sobre esos criterios, asignando dicha función a un organismo, el grupo político provincial, que como tal no representa ni puede representar a la Corporación, ni tampoco al Pleno de la misma, y al mismo tiempo relegar y marginar en la adopción de esta decisión a quienes, como el recurrente, no eran miembros de esa mayoría.

Según las normas de procedimiento para el desarrollo de sus sesiones y la definición del carácter de las intervenciones en el Pleno de la Diputación que establece el artículo 97 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre), las propuestas que se sometían al Pleno relativas a un asunto incluido en el orden del día en forma de proposición, deben contener «parte positiva o justificación» y un acuerdo «a adoptar»; acuerdo que en el presente caso quedó integrado por una decisión de carácter general (que, dada su redacción, incluso podía tener eficacia de futuro), la remisión de la designación a la voluntad del grupo mayoritario y el principio de que los representantes miembros de la Corporación habrían de ser componentes de ese grupo. No cabe, pues, afirmar que la fijación de los criterios y la designación de las personas fuesen adoptadas en un debate abierto y libre, determinada por la relación de fuerzas políticas representadas en la Corporación, sino que resultaban clara-

mente impuestas por esa previa decisión de remitirse a la voluntad del grupo mayoritario, con la explícita voluntad de excluir al grupo minoritario, y por ello al recurrente, del proceso de toma de decisión y de la posibilidad de elegir y de ser elegido representante como miembro de la Corporación. Todas las posibilidades que ofrece el normal juego democrático en la deliberación y decisión del Pleno resultaron excluidas por el contenido del acuerdo vinculante que se impugna y por la decisión que fue consecuencia del mismo, porque aquélla claramente condicionaba el resultado final de la votación cualquiera que fuese la composición del Pleno, e incluso la intención de voto de cada uno de sus miembros como consecuencia de la exclusión de quienes no fuesen miembros del grupo político mayoritario, sin otra razón que ésta; cuando, por otra parte, se trataba de la representación de la Corporación en un órgano social (la Asamblea de la Caja de Ahorros), que por la voluntad de la Ley (art. 2.º LORCA), es de composición democrática y pluralista para permitir la expresión de todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que las Cajas operen.

En conclusión, aquella vinculación apriorística que excluye sin fundamento objetivo y razonable toda posibilidad de elección de quienes no pertenecen al partido mayoritariamente representado, aunque ello pudiera producirse según las propias normas del funcionamiento del Pleno, y que impide debatir y proponer grupos sociales representativos y personas que los representen a los Diputados de la minoría, desde la perspectiva del artículo 23.2 CE constituye una diferencia injustificada e irrazonable, y una mediatización o exclusión ilegítima y arbitraria del ejercicio del cargo público representativo, que garantiza el artículo 23.2 CE y para el que fue elegido el recurrente, impedimento que de forma indirecta afecta también al derecho de sus electores a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos (SSTC 10/1983, 32/1985 y 161/1988).

Ello debe determinar la anulación del Acuerdo recurrido en su integridad (norma y elección) para que el recurrente pueda ejercitar en el Pleno su derecho a participar en la designación de los miembros de la Asamblea general de la Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real, en representación de la Diputación Provincial de Cuenca como entidad cofundadora, con la correspondiente posibilidad de debate y propuesta, en lo que se refiere al establecimiento de los criterios por los que se regirá la designación, la determinación de los grupos o sectores sociales más representativos de la provincia a tener en cuenta, los criterios de elección de las personas que representen a dichos sectores y el derecho del recurrente a ser elector y elegible como miembro de la Corporación, dentro de los representantes de la misma en dicha Asamblea.

En consecuencia, se ha de conceder el amparo en los términos solicitados en la demanda, declarando la nulidad del acuerdo de la Diputación Provincial de Cuenca de 30 de noviembre de 1987 y, en cuanto lo confirma, de la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1988, sin que esa declaración de nulidad suponga, sin embargo, la invalidación de los Acuerdos adoptados por la Asamblea general de Caja de Ahorros, con participación de los designados según el Acuerdo anulado por esta Sentencia.

FALLO

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

Ha decidido:

Estimar el amparo solicitado por don Aurelio Ruiz García, y en su virtud:

1. Reconocer su derecho a la igualdad en el ejercicio del cargo público representativo de Diputado provincial.

2. Anular el Acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de Cuenca de 30 de noviembre de 1987, y en cuanto lo confirma la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1988.

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

Dada en Madrid a 18 de julio de 1991.—Francisco Rubio Llorente.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Firmados y rubricados.