

Voto particular que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la Sentencia dictada en los Recursos de Inconstitucionalidad núms. 961/85, 174/87, 398/87, 407/87, 410/87 y 425/87 acumulados

En uso de la facultad que me otorga el art. 90.2 de nuestra Ley Orgánica, expongo a continuación las razones por las que discrepo de la decisión que declara inconstitucional el art. 12.1 de la Ley 18/1985 del Parlamento de Cataluña, de Cámaras Profesionales Agrarias.

El muy riguroso sistema de control utilizado por el Tribunal en este caso, que es el aplicado por algunos Tribunales extranjeros únicamente en relación con determinados derechos fundamentales o en aquellos supuestos en los que la norma sometida a control utiliza un criterio de diferenciación expresamente prohibido o jurisprudencialmente considerado sospechoso, se apoya principalmente en dos valoraciones, la del grado de limitación o menoscabo que el derecho fundamental sufre por obra de la norma sometida a control, en primer término y, en segundo lugar, la de la indispensabilidad de tal limitación para alcanzar el fin perseguido por la norma.

A mi juicio, la decisión de la que discrepo ha prescindido por entero de la primera de estas valoraciones y no ha realizado adecuadamente la segunda y como consecuencia de ello ha negado infundadamente la libertad de configuración del legislador catalán para establecer en el ámbito de Cataluña un sistema que, en lo esencial, existía en ese momento en el resto de España, en donde sólo fue suprimido por la Ley 23/1986, cuya constitucionalidad también ha sido examinada en la presente Sentencia.

En lo que al amparo de los puntos antes señalados respecta, se debió tener en cuenta, en mi opinión, que la Ley catalana 18/1985, al imponer la incorporación de todos los profesionales agrarios a las Cámaras Agrícolas no les echa encima otra obligación que la de contribuir al sostenimiento de tales Cámaras mediante el pago de una cuota cuya cuantía ellos mismos han de determinar [art. 19.1 h)]. Esta obligación no constituye, a mi juicio, una limitación u obstáculo sensible a su libertad

de asociación o sindicación (en rigor, no constituye limitación u obstáculo alguno), y en consecuencia no permite considerar constitucionalmente ilegítima la norma anulada.

Pero es que, además de ello, esta adscripción de los profesionales agrarios a una Corporación de Derecho Público es probablemente la fórmula más respetuosa con su libertad de asociación y por tanto, si se quiere, la técnica indispensable, en cuanto menos limitativa de la libertad, para conseguir las finalidades perseguidas por la norma. Estas finalidades, en efecto, sobre cuya licitud e importancia no existe naturalmente duda alguna, no pueden alcanzarse, como es claro, mediante la relación separada de la Administración con cada uno de los profesionales de la agricultura. Para hacer oír su opinión, recibir información, elaborar documentación y estadística, etc., para no decir nada de la posibilidad de ejercer competencias delegadas de la Administración [art. 13.1 c)], es claro que los agricultores están obligados a asociarse. Tan claro que incluso en la Ley estatal, animada de una manifiesta hostilidad hacia las estructuras corporativas, se concede a estructuras asociativas (organizaciones profesionales agrarias o sus federaciones), la facultad de proponer listas cerradas y bloqueadas para la elección de las Cámaras Agrarias Provinciales (art. 10.2 de la Ley 23/1986), una facultad que en la práctica monopolizan, pues es evidente que la posibilidad de que, en un colectivo tan disperso como el de los agricultores, se constituyan agrupaciones respaldadas por el 10 por 100 del censo sería muy remota aun si tal censo estuviese perfectamente definido, e inexistente cuando no lo está. Inevitablemente, pues, hay una cierta compulsión a la asociación, una limitación de la libertad de no asociarse, que quizás es más grave cuando, en lugar de obligar al pago de una cuota corporativa, lleva a la adscripción a una asociación con finalidades más amplias y, eventualmente, mayores poderes sobre sus miembros.

Madrid a veinte de julio de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado: Francisco Rubio Llorente.—Rubricado.

19331 *Sala Primera. Sentencia 133/1989, de 19 de julio de 1989. Recurso de amparo 477/1987. Contra Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo sobre cese de los recurrentes como representantes de dicho Ayuntamiento en la Caja de Ahorros de la ciudad, así como contra sucesivas resoluciones judiciales confirmatorias del Acuerdo. Supuesta vulneración del art. 23.2 C.E.*

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, han pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 477/87, promovido por don Juan Manuel Cividanes, doña María Elvira Espada Barros, don Carlos Mantilla Rodríguez, don Gonzalo Villar Jorge y don Fernando García del Valle Gutiérrez, representados por el Procurador don Juan Carlos Estévez Fernández Novoa, y defendidos por el Letrado don Francisco Galván Cabanas, contra Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo de 28 de julio de 1986, sobre cese de los recurrentes como representantes de dicho Ayuntamiento en la Asamblea General y en el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, y contra Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña de 18 de noviembre de 1986, y de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1987, que confirman dicho Acuerdo. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Ayuntamiento de Vigo, representado por el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén, y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 10 de abril de 1987 se registró en este Tribunal escrito mediante el cual don Juan Carlos Estévez Fernández Novoa, Procurador de los Tribunales, interpuso recurso de amparo constitucional en nombre de don Juan Manuel Cividanes, doña María Elvira Espada Barros, don Carlos Mantilla Rodríguez, don Gonzalo Villar Jorge y don Fernando García del Valle Gutiérrez, contra la Sentencia de 3 de marzo de 1987 de la Sala Quinta del Tribunal Supremo recaída en recurso de apelación interpuesto por los recurrentes contra la Sentencia de 18 de noviembre de 1986 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, en el recurso contencioso-administrativo promovido por los mismos contra Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo de 28 de julio de 1986, sobre cese de los recurrentes como

representantes de dicho Ayuntamiento en la Asamblea General y en el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, por presunta vulneración de los derechos reconocidos en los arts. 14, 23.2 y 25 de la Constitución.

2. Los hechos, tal como se exponen en la demanda, son, en síntesis, los siguientes:

a) Los recurrentes fueron designados, por Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo de 1 de junio de 1983, en su calidad de Concejales de la corporación municipal y en representación de dicho Ayuntamiento, miembros del Consejo de Administración y de la Asamblea General de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo. Estos nombramientos se realizaron de acuerdo con la composición de los diferentes grupos políticos integrados en la corporación municipal.

b) En 23 de julio de 1986, el Alcalde de Vigo convoca al Pleno del Ayuntamiento con arreglo al siguiente orden del día: «Ejecución de las acciones administrativas y civiles para que la corporación municipal de la ciudad de Vigo esté mayoritariamente representada en su Caja de Ahorros en busca de una mejor defensa de sus funcionarios y de la propia entidad». El Pleno así convocado adoptó el Acuerdo de cesar a los recurrentes como representantes de la corporación municipal en la Asamblea General y en el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, designando en lugar de ellos otros Concejales de dicho Ayuntamiento.

c) Los Acuerdos precedentemente señalados fueron recurridos por los ahora solicitantes de amparo en vía contencioso-administrativa, al amparo de los preceptos de la Ley 62/1978, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, la cual ni suspendió los Acuerdos recurridos, ni estimó las pretensiones de los recurrentes, que fueron rechazadas por Sentencia de 18 de noviembre de 1986. En el fundamento jurídico 2.º de esta Sentencia se estima constituir una cuestión previa la relativa a la naturaleza de los cargos de los representantes del Ayuntamiento en los órganos rectores de la Caja de Ahorros; siendo así que la STC 18/1984 declara que las Cajas de Ahorros fundadas por las corporaciones locales no tienen la naturaleza de entes públicos sino de entes de carácter social y que los referidos cargos no tienen la condición de cargos públicos a efectos del art. 23.2 de la Constitución, el recurso debe ser desestimado.

d) Al conocer de la apelación la Sala Tercera del Tribunal Supremo de Justicia, dictó Auto con fecha 13 de enero de 1987, por el que revocó en todas sus partes el que en 19 de agosto anterior había dictado la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña y, en consecuencia, declaró haber lugar a la suspensión de la ejecución del Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo de 28 de julio de 1986.

e) Asignado el conocimiento del asunto por el nuevo reparto de competencias a la Sala Quinta del Tribunal Supremo, ésta dictó con fecha 3 de marzo de 1987 Sentencia por la que desestimó el recurso de apelación interpuesto por los recurrentes. En el segundo de los fundamentos de Derecho de esta Sentencia la Sala, a la vez que recoge la

interpretación dada por la Sentencia de instancia de la STC 18/1984, declara que la remoción de los representantes del Ayuntamiento de Vigo de los órganos rectores de la Caja de Ahorros no rompe la relación representativa entre representantes y representados, dado que la elección de aquéllos no corresponde a los ciudadanos sino al Pleno del Ayuntamiento, por lo que el cese de esta representación no afectaba al derecho fundamental de participación en los asuntos públicos garantizado por el art. 23 de la Constitución.

3. La fundamentación en Derecho de la demanda puede resumirse como sigue:

Alegan los recurrentes que el Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo ha vulnerado los derechos reconocidos en los arts. 25.1, 14 y 23.2 de la Constitución. Por su parte, las Sentencias de la Audiencia Territorial de La Coruña y del Tribunal Supremo, además de los anteriores derechos, habrían vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva así como el principio de seguridad jurídica reconocidos, respectivamente, según los recurrentes, en los arts. 24.1 y 25 de la Constitución.

El Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo habría vulnerado el derecho a la igualdad, reconocido genéricamente en el art. 14 de la Constitución y específicamente en el art. 23.2 de la Constitución, al haber destituido a los recurrentes de sus cargos en los órganos rectores de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, siendo sustituidos arbitrariamente por otros Concejales en total desacuerdo con la composición de los grupos políticos integrados en la corporación municipal. Los recurrentes subrayan cómo las Cajas de Ahorro, en cuanto fruto de una destacada interacción Estado-Sociedad, aun no siendo entes públicos, desarrollan unas actividades de marcado interés general, sobre las cuales los poderes públicos ejercen una notable intervención directiva de la política de ahorro. Siendo ello así, y teniendo en cuenta el carácter de fundador de la Caja de Ahorros que tiene el Ayuntamiento de Vigo, los Concejales que representan al Ayuntamiento en el seno de los órganos de gobierno de la Caja, ejercen funciones públicas que derivan tanto de su nombramiento como de la misión de vigilancia sobre la administración del patrimonio de la institución.

Los recurrentes estiman inexplicables el apoyo que la Sentencia del Tribunal Supremo pretende encontrar en la STC 18/1984, dado que en aquella ocasión lo que se impugnaba era un acuerdo adoptado por el Consejo de Administración de una Caja de Ahorros, denegando el Tribunal Constitucional el otorgamiento del amparo por no ser los órganos de las Cajas de Ahorro entes públicos. Por el contrario, lo que ahora se impugna es un Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo por el que se priva a unos concejales del ejercicio de unas funciones públicas.

En virtud de su designación por el Ayuntamiento de Vigo, los recurrentes habrían adquirido un haz de derechos subjetivos contemplados en la expresa interdicción del art. 369 de la Ley de Régimen Local, no homologables a una relación de mandato civil. De otro lado, el examen del citado acuerdo descubriría una inspiración causal muy alejada de la afectación de un interés público preponderante, infringiendo así el art. 43.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

De todo ello resultaría la vulneración por los Tribunales de justicia del derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva, dado que los Tribunales están obligados a controlar la legalidad de la actuación administrativa con arreglo al art. 106.1 de la Constitución; del mismo modo, las decisiones recurridas atacarían por sus propios cimientos «el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 25.1 del propio Texto constitucional».

La arbitrariedad de la decisión municipal quedaría, por fin, aún más al descubierto en virtud de lo dispuesto en la Disposición transitoria segunda de la Ley 7/1985 y de la Disposición transitoria primera del Decreto 127/1986, ambos de Galicia. Las mismas disponen que los actuales órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro y sus respectivos miembros mantengan la plenitud de sus facultades hasta la constitución de los nuevos órganos de gobierno.

4. En el suplico de la demanda se solicita la declaración de nulidad del Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo de 28 de julio de 1986, así como la de las Sentencias de 18 de noviembre de 1986 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña y de 3 de marzo de 1987 de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, en cuanto confirmaron el citado Acuerdo municipal, el reconocimiento de los derechos infringidos y que se ordene al Ayuntamiento de Vigo adoptar las medidas necesarias para su restablecimiento. Igualmente se solicita la suspensión de la ejecución del citado Acuerdo municipal, toda vez que la misma ocasionaría un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad.

5. Por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal de 13 de mayo de 1987, se acordó conceder a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que alegasen lo pertinente en relación con la posible concurrencia del motivo de inadmisión consistente en carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte del Tribunal Constitucional, conforme preceptuaba el art. 50.2 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por entonces vigente.

6. Expuestas las respectivas alegaciones por el Ministerio Fiscal, que interesó la inadmisión del recurso de amparo, y por la parte actora, que solicitó su admisión, la Sección, por providencia de 15 de julio de 1987, acordó la admisión a trámite del recurso, así como requerir las actuaciones previas del Ayuntamiento de Vigo y de los órganos judiciales correspondientes y el emplazamiento, por parte de estos últimos, de quienes fueron parte en las mismas, para que pudieran comparecer en el proceso constitucional. La Sección acordó, asimismo, formar pieza separada para la sustanciación del incidente de suspensión de la ejecución del acto recurrido.

7. Por Auto de 22 de julio de 1987, la Sala Segunda de este Tribunal acordó denegar la suspensión solicitada.

8. Recibidas las actuaciones requeridas y habiéndose personado como parte en el recurso de amparo el Ayuntamiento de Vigo, representado por el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén, la Sección, por providencia de 13 de enero de 1988, acordó dar vista al mismo, al Ministerio Fiscal y a la representación de la parte actora, para que pudiesen formular alegaciones en el plazo común de veinte días.

9. El Ministerio Fiscal alega, en primer término, que no existe indicio alguno de que se haya vulnerado en el presente caso el art. 24.1 de la Constitución, pues los Tribunales ordinarios han resuelto los recursos previos mediante sentencias fundadas en derecho, ni el art. 25 de la Constitución, inaplicable al caso. Considera también que no es de aplicación el art. 14 de la Constitución, pues las circunstancias fácticas que se contemplan no ofrecen facetas que puedan proyectarse sobre el principio de igualdad, aunque puedan incidir en el ámbito del art. 23.2 de la Constitución. Ahora bien, por lo que se refiere a la supuesta infracción de este último precepto, advierte el Ministerio Fiscal que las Cajas de Ahorros fundadas por las corporaciones locales no son entes públicos, según declaró la STC 18/1984, ni los miembros del Consejo de Administración de las Cajas tienen la consideración de cargos públicos, lo que puede extenderse a los miembros de la Asamblea General. Por eso no puede entenderse infringido el derecho de los recurrentes a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad. Es cierto que, cuando los designados por la corporación local como miembros de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros son concejales, éstos están proyectando en su actuación *ad extra* del propio ente municipal su propio carácter de cargo público. Pero el derecho y la obligación legal de ostentar una determinada representación en los órganos de gobierno de las Cajas no es de los Concejales, sino de la propia corporación, lo que conduce también a la desestimación de la demanda. Tampoco puede deducirse del art. 23.2 de la Constitución el derecho de los recurrentes a mantenerse y no ser removidos como representantes de la corporación municipal en la Caja de Ahorros por la misma razón apuntada de que éstas no son cargos públicos, con la única salvedad de que tal remoción de un cargo que es secuela de la condición de Concejal se haya realizado en infracción del ordenamiento jurídico. Con esta salvedad, interesa el Ministerio Fiscal la desestimación del recurso de amparo.

10. La representación del Ayuntamiento de Vigo manifiesta en primer lugar que los recurrentes han incrementado progresivamente el número de los derechos fundamentales supuestamente vulnerados en el presente caso, pues ante la Audiencia Territorial de La Coruña alegaron sólo la infracción del art. 23.2 de la Constitución, ante el Tribunal Supremo también la infracción del art. 14 y, en el recurso de amparo, además, la infracción de los arts. 24.1 y 25. Pero, la alegación de infracción del art. 14 carece de consistencia; la del art. 23.2 ha sido correctamente desestimada en la vía judicial previa, remitiéndose esta parte a los fundamentos de las alegaciones que expuso en la misma; no hay infracción del art. 24.1, ya que éste reconoce el derecho a ejercitar las pretensiones ante Jueces y Tribunales con todas las garantías, pero no a conseguir una resolución favorable a las pretensiones; y resulta sorprendente la alegación de que se ha vulnerado la seguridad jurídica, porque no se explicita en la demanda en qué consiste dicha vulneración. En realidad, no se ha producido transgresión de derecho fundamental alguno, tal y como sostienen las dos Sentencias previas a este proceso constitucional. Si, a efectos dialécticos, algo pudiera cuestionarse en torno al acuerdo municipal debatido, habría de sustanciarse en la vía contencioso-administrativa ordinaria. Por ello, se solicita la desestimación de la demanda de amparo.

A ello añade la representación del Ayuntamiento de Vigo su opinión sobre la improcedencia de que se dictase un nuevo auto sobre la suspensión solicitada por los recurrentes, dado que, habiendo entrado en vigor los Estatutos de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, se ha procedido por el Ayuntamiento, mediante acuerdo plenario adoptado el 27 de octubre de 1987, a la designación de representantes municipales en dicha Caja de Ahorros, según criterios de proporcionalidad de los distintos grupos políticos de la corporación.

11. La parte actora no dedujo escrito alguno de alegaciones en este trámite.

12. Por providencia de 13 de julio de 1989 se fijó para deliberación y votación del presente recurso el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Constituye el objeto del presente recurso de amparo determinar si el Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo, de 28 de julio de 1986, confirmado por las Sentencias de la Audiencia Territorial de La Coruña, de 18 de noviembre de 1986, y de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 3 de marzo de 1987, por el que se cesó a los recurrentes en su condición de representantes de dicha Corporación Local en la Asamblea General y Consejo de Administración de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, vulneró o no el principio de «seguridad jurídica», tutelado, en opinión de los recurrentes, en el art. 25.1 de la Constitución y el de «igualdad» consagrado en los arts. 14 y 23.2 de la misma Ley fundamental.

A esta relación de derechos fundamentales incorporan también los recurrentes el derecho de tutela del art. 24.1 que, junto con los demás, habría sido vulnerado por las referidas Sentencias de la A.T. de La Coruña, de 18 de noviembre de 1986, y por la de la Sala Quinta del T. S., de 3 de marzo de 1987.

2. Antes de entrar en el tema de la presunta vulneración de los referidos derechos fundamentales conviene precisar que, en el caso que nos ocupa, el recurso de amparo utilizado lo es contra un acto de una Corporación local y, por tanto, a través del cauce del art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y no contra un acto del Poder Judicial, tal y como lo confirma el hecho de que los demandantes hayan utilizado como vía judicial previa el procedimiento contencioso-administrativo especial de protección jurisdiccional contemplado en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre.

La anterior observación reviste singular importancia, porque, tal y como aduce el escrito de alegaciones de la Corporación demandada, hubiera podido producirse una indebida ampliación del catálogo de derechos fundamentales supuestamente vulnerados por el Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo. Así, tanto en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo como en el de demanda, el único derecho fundamental que se estimó vulnerado fue el contenido en el art. 23.2 de la Constitución, único precepto constitucional que sirvió también para fundamentar el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia desestimatoria recaída en dicho procedimiento; por el contrario, en el presente recurso de amparo se pretende su ampliación a los arts. 25.1, 14 y 24.1 que nunca fueron siquiera invocados en la vía judicial ordinaria y previa.

Esta consideración servirá ya de base para desestimar este recurso constitucional en todo lo referente a las violaciones de los preceptos que no fueron invocados en dicha vía judicial al amparo de lo dispuesto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 43.1 y 3 de nuestra Ley Orgánica y, en general, como consecuencia de la infracción del principio constitucional de «subsidiariedad» (art. 53.2 de la Constitución), conforme al cual se le ha de dar ocasión a los Tribunales ordinarios de que restablezcan los derechos fundamentales vulnerados mediante su exhaustiva invocación en la vía judicial previa al amparo constitucional.

La circunstancia, sin embargo, de que esta ampliación de derechos fundamentales se haya realizado sobre una misma base fáctica (el Acuerdo por el que se cesó a los recurrentes en los órganos de representación de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo) obliga a concluir que no se ha producido mutación esencial del objeto procesal, ni se ha generado, por consiguiente, indefensión con respecto a la parte demandada, pues también en el recurso de amparo rige la doctrina de la «sustanciación de la demanda» (*iura novit curia*) y a los efectos de determinar si ha existido o no una mutación esencial del objeto procesal lo decisivo no es tanto el *nomen iuris* o calificación jurídica que haya merecido al recurrente la lesión del derecho o derechos fundamentales vulnerados, cuanto constatar si en la realidad efectivamente se produjo la violación de un derecho fundamental y si se dio ocasión o no a los Tribunales ordinarios para su restablecimiento. Tal y como hemos reiterado, el orden a determinar si existe o no un cambio esencial en la pretensión de amparo, se hace obligado comprobar si el acto lesivo evidenciado y el *petitum* deducido en los escritos de alegaciones de la vía judicial previa permanecen o no los mismos con los afirmados en el escrito de interposición del recurso constitucional de amparo (SSTC 79/1982, 74/1985 y 131/1986). Existiendo, pues, identidad entre tales elementos esenciales de la pretensión, deducida en la vía judicial ordinaria y en esta sede constitucional, debemos concluir que no ha existido mutación esencial del objeto procesal y, por tanto, hemos de examinar si se produjo o no la violación de la totalidad de los derechos fundamentales relacionados en la demanda de amparo.

3. Uno de los derechos fundamentales que en el escrito de demanda se cita expresamente como vulnerado por el acuerdo del Ayuntamiento de Vigo es el principio de «seguridad jurídica» que, en opinión de los recurrentes, se encontraría consagrado en el art. 25.1 de la C.E. La violación de este principio se habría producido como consecuencia de haber adquirido los actores con su nombramiento como representantes del citado Ayuntamiento en la Caja de Ahorros municipal un «haz de derechos subjetivos» de los que fueron privados arbitrariamente por el Acuerdo municipal de cese, de 28 de julio de 1986.

Dicha tesis no puede ser compartida por este Tribunal, por cuanto, con independencia de dilucidar si los recurrentes tienen o no un derecho a agotar su mandato en los órganos de representación de la mencionada entidad financiera, cuestión esta sobre la cual, por ser de mera legalidad ordinaria, no nos podemos pronunciar, lo cierto es que, ni el principio de seguridad jurídica se encuentra sancionado por el art. 25.1, ni constituye derecho fundamental alguno cuya presunta infracción permita el ejercicio del recurso de amparo.

En efecto, el art. 25.1 no consagra el principio de seguridad, sino el de legalidad material (*nulum crimen, nulla poena sine lege*). El valor de la seguridad jurídica está proclamado, junto con otros principios constitucionales, en el art. 9.3 de la Constitución, por lo que, al no encontrarse dentro del ámbito de aplicación del recurso de amparo (art. 53.2), no es un valor constitucional invocable a través de este recurso constitucional, sin perjuicio de que haya de informar el ordenamiento jurídico y presidir la conducta de los poderes públicos. Así lo ha declarado este Tribunal en una reiterada jurisprudencia (SSTC 97/1987, 120/1988 y 434/1988).

4. Aducen, en segundo lugar, los recurrentes que el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento demandado, de 23 de julio de 1986, por el que se decretó el cese en los órganos de representación de la referida Caja de Ahorros infringe los arts. 14 y 23.2 de la Constitución, toda vez que los recurrentes, en su calidad de Concejales, elegidos representantes de los órganos sociales de dicha entidad financiera, ejercitaban en la misma «funciones públicas», por lo que habían consolidado un estatuto de derechos —no reconducibles a la figura del mandato— de los que no podían ser arbitrariamente privados por el acuerdo impugnado.

A) En cuanto a la supuesta infracción del principio de igualdad del art. 14, residencian los recurrentes dicha lesión en la discriminación injustificada que se afirma producida con el acuerdo de cese, más, no como consecuencia de un trato discriminatorio respecto de otros supuestos semejantes que se aporten como término de comparación, sino respecto de la propia legalidad que se estima infringida por el citado Acuerdo. Esto es lo verdaderamente cuestionado no es sino el carácter discriminatorio que se imputa al acto administrativo, pero no por resolver desigualmente este supuesto respecto de otros, sino por no respetar lo que los recurrentes consideran criterios correctos —e incluso legalmente establecidos— y por ende aplicables en la decisión de la concreta materia a que aquél se contrae.

La interdicción de la discriminación contenida en el art. 14 de la C.E. de la que se quejan los recurrentes, no resulta violada en este caso, pues todo parece indicar (sin que los demandantes hayan probado otra cosa) que el cambio de los representantes del Ayuntamiento de Vigo en la Caja Municipal de Ahorros se debe al *factum* político del cambio de mayoría en la Corporación Municipal, hecho que explica aquella decisión municipal sin que tal opción trascienda los límites de lo arbitrario o de lo discriminatorio.

B) Pero es que además, y aun cuando los recurrentes hayan invocado en esta sede dos distintos títulos de impugnación, el art. 14 y el 23.2, en realidad nos encontramos ante una sola *causa petendi*: la del art. 23.2 de la Constitución, pues, al contemplar dicho precepto el acceso a las funciones públicas «en condiciones de igualdad», la infracción de este precepto, tal y como este Tribunal tiene declarado (SSTC 84/1987, 10/1989 y 24/1989), absorbe la de la vulneración del principio general de igualdad de los ciudadanos ante la Ley del art. 14.

Así pues, hemos de limitar nuestro examen a comprobar si el Acuerdo impugnado infringió o no el art. 23.2 de nuestra Ley fundamental, para lo cual, de conformidad con la exégesis del precepto, se hace obligado dilucidar, en primer lugar, si el referido derecho fundamental contempla, no sólo el derecho al acceso a las funciones y cargos públicos, sino también al de su permanencia; en segundo, si el acto de la Corporación demandada es impugnabile o no mediante el recurso de amparo y, finalmente, si dentro del concepto de «funciones y cargos públicos» cabe entender las actividades desplegadas por los órganos de representación de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo.

a) La primera de las enunciadas cuestiones no constituye hoy, a la luz de nuestra doctrina (SSTC 5/1983, 10/1983, 28/1984...), problema alguno, pues, el derecho fundamental del art. 23.2 implica no sólo el derecho de acceso a los cargos públicos, sino también el de no ser removidos si no es por las causas y de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos.

b) Asimismo, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Vigo, de 28 de julio de 1986, por el que se decretó el cese de los recurrentes en los referidos órganos de representación, constituye un acto emanado de un «poder público», cual es un Ayuntamiento (A.T.C. 13/1980), por lo que se cumple con el requisito de la legitimación pasiva exigido por el art. 41.2 LCTC. A diferencia, pues, del supuesto contemplado en la STC 18/1984 (en el que fue el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias quien decidió la inadmisión de la candidatura de los recurrentes a vocales de dicho Consejo), en el caso que nos ocupa ha sido el propio Pleno del Ayuntamiento, quien, en uso de sus facultades ejecutivas, ha decidido la remoción de los actores en sus puestos de representantes en la Caja Municipal de Ahorros.

c) Réstanos por determinar si el acceso a tales órganos de representación conlleva o no el ejercicio de «funciones y cargos públicos». Entienden los recurrentes que los Concejales elegidos por el Ayuntamiento para que vigilen dentro de los órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorro la administración de los caudales municipales ejercen «funciones públicas», si bien no concretan en qué consisten dichas funciones.

Esta afirmación, sin embargo, no puede ser compartida, porque, sin olvidar, como señala el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, que en cualquier caso la titularidad de tales supuestas «funciones públicas» correspondería a la Corporación local, en cuanto tal, y no a los Concejales designados, lo cierto es que en nuestra Sentencia 18/1984 y de un minucioso examen de la legislación entonces vigente en materia de Cajas de Ahorro, tuvimos ocasión de declarar que tales entidades financieras, si bien son entes de carácter social sometida a una cierta actividad protectora del Estado o de las Corporaciones locales, «no tienen la naturaleza de entes públicos» y «los miembros del Consejo de Administración elegidos no tienen la consideración de cargos públicos a los efectos del art. 23 de la Constitución» (fundamento jurídico 4.º).

La anterior doctrina ha de ser de entera aplicación en el presente caso, en el que, si bien es cierto que la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, y de conformidad con sus Estatutos, asume determinados fines benéficos-sociales (art. 1) y pretende fomentar el ahorro y desarrollo económico de la sociedad en la que opera (art. 2), tampoco lo es menos 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, aun cuando hayan de perseguir aquellos intereses sociales. Así, pues, 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 empuja a lo dicho 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 «municipal» de Vigo.

5. Quedamos finalmente por dilucidar si las Sentencias de la Audiencia Territorial de La Coruña, de 18 de noviembre de 1986 y de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 3 de marzo de 1987, infringieron o no el derecho a la «tutela efectiva» de los demandantes.

La respuesta no puede ser sino negativa y, no solo porque el presente recurso de amparo se ha dirigido contra un acuerdo de una Corporación local y no contra un acto del Poder Judicial, ni porque se haya omitido la invocación de dicho derecho fundamental vulnerado en la vía judicial previa, sino porque las sentencias, cuya indebida impugnación se pretende, contienen un razonamiento pormenorizado sobre la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto, aunque sus respectivos fallos no hayan otorgado satisfacción a las pretensiones de los recurrentes.

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.

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

Dada en Madrid a diecinueve de julio de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

19332 Sala Primera. Sentencia 134/1989, de 19 de julio. Recurso de amparo 1.235/1987, contra autos del Tribunal Central de Trabajo, que declararon tener por no interpuesto recurso de suplicación anunciado contra Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 4 de Vizcaya. Subsanción de la omisión de firma de Letrado.

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. 1.235/1987, promovido por don Balbino Martínez Alonso, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Africa Martín Rico y asistido por el Letrado don José Esteban Armentia, contra los autos de la Sala Tercera del Tribunal Central de Trabajo de 10 de marzo y de 30 de junio de 1987, que declararon tener por no interpuesto el recurso de suplicación anunciado contra la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 4 de Vizcaya, en autos sobre incapacidad permanente. Han sido partes el Ministerio Fiscal y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representados por el Procurador de los Tribunales don Luis Pulgar Arroyo y asistido por el Letrado don Enrique Suñer Ruano. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 24 de septiembre de 1987, doña Africa Martín Rico, en nombre y representación de don Balbino Martínez Alonso, interpone recurso de amparo contra el Auto de la Sala Tercera del Tribunal Central de Trabajo (TCT) de 10 de marzo de 1987, que declaró tener por no interpuesto el recurso de suplicación anunciado contra la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 4 de Vizcaya, de 14 de noviembre de 1987, así como contra el Auto de la misma Sala del TCT de 30 de junio de 1987, que desestimó el recurso de suplicación interpuesto contra el anterior. Invoca violación del art. 24.1 de la Constitución (C.E.).

2. Los hechos que sirven de base a la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El 6 de mayo de 1985, don Balbino Martínez Alonso presentó demanda ante la Magistratura de Trabajo de Vizcaya, contra el

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), la Tesorería Territorial de la Seguridad Social, la Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo ASEPEYO y contra la Empresa «Forjas y Alambres del Cadagua, Sociedad Anónima», con la pretensión de que se le declarara en situación de incapacidad permanente parcial para la profesión habitual, derivada de accidente de trabajo, y se le reconociera el derecho a una indemnización. En la demanda, suscrita por el propio actor, éste advertía que asistiría a juicio asistido de Letrado, y, en efecto, compareció con el Letrado don José Esteban Armentia, tal como se refleja en el acta de la vista. La demanda fue desestimada por la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 4 de Vizcaya, de 14 de noviembre de 1986.

b) Por escrito de 24 de noviembre de 1986, don Balbino Martínez Alonso anunció ante la Magistratura de Trabajo su propósito de interponer recurso de suplicación contra la Sentencia dictada por ésta, designando al mismo Letrado don José Esteban Armentia para su formalización.

c) Por providencia de 27 de noviembre de 1986, la Magistratura de Trabajo tuvo por anunciado en tiempo y forma el recurso de suplicación, advirtiendo al Letrado que quedaba a su disposición el procedimiento para que se hiciera cargo de él y formalizara el recurso de suplicación. Por diligencia de 17 de diciembre de 1986, el Secretario de la Magistratura dio fe de que con esa fecha se entregaba al Letrado don José Esteban Armentia el procedimiento a efectos de formalizar el recurso de suplicación.

d) Por diligencia de 24 de diciembre de 1986, el Secretario de la Magistratura da fe de que con esa fecha había entrado escrito de formalización del recurso de suplicación anunciado y de que el Letrado de la parte recurrente devolvía el procedimiento. Por providencia de 24 de diciembre de 1986, el Magistrado de Trabajo tuvo por formalizado en tiempo y forma el recurso de suplicación, ordenando el traslado del mismo a la parte recurrida a efectos de que formulase escrito de impugnación, si así le conviniese; impugnación que se realiza únicamente por la Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo ASEPEYO. Finalmente, por providencia de 27 de enero de 1987, el Magistrado de Trabajo eleva las actuaciones al TCT.

e) El escrito de formalización del recurso de suplicación aparece encabezado por el Letrado don José Esteban Armentia, pero no está firmado por el mismo. El escrito de impugnación de dicho recurso no alude en momento alguno a esta carencia de firma.

f) El 10 de marzo de 1987, la Sala Tercera del TCT dictó auto declarando que tenía por no interpuesto el recurso de suplicación anunciado y la firmeza de la Sentencia de la Magistratura de Trabajo. Afirma el TCT que el art. 160 (en relación con el art. 10) de la Ley de Procedimiento Laboral (LPL) sanciona la ausencia de firma de Letrado en el escrito de formalización del recurso de suplicación con la no admisión a trámite del recurso, lo que debe hacerse de oficio por haberse