

Artículo 62

En las empresas o entidades financieras de carácter público cuyo ámbito de actuación se extienda fundamentalmente a la provincia de Madrid, el Gobierno de la Comunidad, de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, designará las personas que han de representarle en los órganos de administración de aquéllas¹.

COMENTARIO

CLARA GARRIDO CRIADO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La Constitución española de 1978 ha diseñado una estructura de los entes públicos caracterizada por una acusada distribución territorial del poder político, al establecer un sistema escalonado de entes territoriales dotados de autonomía que, en el caso de las Comunidades Autónomas es, como tempranamente señaló el Tribunal Constitucional, una autonomía cualitativamente superior, de naturaleza política.

Para Santamaría Pastor², el sistema plural de entes que establece la Constitución supone la existencia un conjunto de intereses comunes a todo el Estado cuya satisfacción y custodia corresponden al Estado mismo, así como una jerarquización de los intereses, que determina la supremacía del Estado, posición de poder que deriva del principio de unidad y que debe ejercerse de modo compatible con la situación de autonomía reconocida y garantizada.

Es en este marco de establecimiento y desarrollo de los dos principios, el de autonomía y el de unidad, donde aparecen las denominadas técnicas de cooperación, ya sea funcional, u orgánica.

Por lo que se refiere a las primeras aparecen, en primer lugar, las llamadas técnicas paccionadas, cuya principal manifestación son los convenios. A los convenios entre Comunidades Autónomas se refiere el artículo 145.2 de la Constitución. No se refiere a los que éstas puedan celebrar con el Estado, no obstante lo cual, es una técnica que ha venido desarrollándose, primero en la concreción de las competencias autonómicas que efectuaron los reales decretos de transferencias, más tarde, de un modo más institucionalizado, llegándose a prever en las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía.

¹ Redactado conforme a la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

² Santamaría Pastor, J, «Fundamentos de derecho Administrativo», Madrid, 1988.

Junto a la anterior, existen otras técnicas de cooperación, tales como la cooperación normativa, la ejecutiva o la de planificación conjunta. Esta última, de elaboración en común de planes y programas, e incluso de estudios e informes, ha quedado definitivamente plasmada en nuestro ordenamiento jurídico, sobre todo a partir de las reformas estatutarias en 2006 y 2007. Así, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su artículo 165, prevé la participación de la Comunidad Autónoma en las decisiones estatales que afecten a la planificación de la actividad económica, y el de Aragón en el artículo 101, que establece que el Gobierno de Aragón intervendrá en los programas económicos del Estado que afecten a Aragón en los términos del artículo 131.2 de la Constitución, o el de Cataluña, que en el artículo 181, dice que la Generalitat participa en la elaboración de las decisiones estatales que afectan a la ordenación general de la actividad económica en el marco de lo establecido en el mismo artículo de la Constitución.

Por lo que se refiere a las técnicas orgánicas aparece, en primer lugar, la creación de órganos específicos de cooperación, integrados, además de por representantes del Estado, por otros de los diferentes sectores de la vida social y económica, así como de las Comunidades Autónomas. Se trataría de órganos como el Consejo de Universidades, el de Política Fiscal y Financiera o el Consejo Superior de la Función Pública.

Junto a la anterior, ha tenido acogida en la mayoría de los Estatutos de Autonomía la técnica de la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, mediante la incardinación de representantes de aquellas en los órganos de éste último y, muy especialmente, en el ámbito del sector público económico. Así lo recoge el artículo que comentamos para las empresas o entidades financieras de carácter público cuyo ámbito de actuación se extienda, fundamentalmente, a la provincia de Madrid, correspondiéndole la competencia al Gobierno de la Comunidad, de acuerdo con lo que establezcan las Leyes del Estado, que designará las personas que han de representarle en los órganos de administración de dichas empresas o entidades.

Una regulación muy similar es la que contienen los artículos 54.1 del Estatuto de Autonomía de la Rioja; 55.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia; 53.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla La Mancha; 53.1 del Estatuto de Castilla y León; 60 letras j y k del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que exige dación de cuentas al legislativo y que añade a las empresas otros organismos de carácter mixto; 79.3 del Estatuto de la Comunidad Valenciana; 63.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Canarias y 57.1 y 2 del Estatuto de Cantabria, que con una redacción muy similar, añaden que la Comunidad podrá elaborar y remitir al Gobierno informes, estudios o propuestas sobre la gestión de dichas empresas o su incidencia en la socioeconomía de la Región, que darán lugar a resolución motivada del Gobierno o de los organismos o entidades titulares de la participación en las empresas.

La mayoría de los Estatutos de Autonomía que se han aprobado en 2006 y 2007 recogen una regulación muy detallada de las Comisiones Mixtas entre el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma que van a suponer un importante

instrumento de cooperación, pero que se encuentran mas bien orientadas a los aspectos del desarrollo y garantía de la autonomía financiera en todas sus vertientes. Así, el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo 184 establece la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma al que define como órgano bilateral de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma, con algunas facultades en materia de cooperación. También el Estatuto de Aragón se refiere en su artículo 90 la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, regulando en su artículo 89 la participación de la Comunidad en instituciones, procedimientos y organismos estatales.

Por lo que se refiere al Estatuto de Cataluña, éste dedica la Sección II del Capítulo I «Relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas», del Título V «Relaciones institucionales de la Generalitat», a la participación en instituciones y en procedimientos de toma de decisiones estatales y contempla, entre otros mecanismos, la participación en la ordenación general de la actividad económica, apuntada más arriba, así como la designación de representantes en los organismos económicos y sociales. Por lo que se refiere a ésta última, el Estatuto recoge la posibilidad de designar o participar en la designación de los miembros de los organismos económicos y energéticos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña. Pero además, prevé la misma participación en los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de los organismos que eventualmente les sustituyan, y los demás organismos estatales que ejerzan funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social. Asimismo, se recoge la participación en la designación de los miembros del Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo de Radio y Televisión, los organismos que eventualmente les sustituyan y los que se creen en estos ámbitos. Finalmente crea la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, que constituye en marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado.

Por su parte, la Comisión Mixta de Economía y Hacienda, creada por el Estatuto de las Illes Balears, integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma centra sus funciones, más en los aspectos estrictamente financieros, que en la cooperación en si misma, aunque supone un importante mecanismo de cooperación.

II. DERECHO AUTONÓMICO

A continuación se muestran los preceptos de los Estatutos de autonomía que contienen disposiciones similares a la comentada.

- Comunidad Autónoma de Andalucía:
 - Estatuto de Autonomía de Andalucía según la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto

para Andalucía: el artículo 184, dentro de la sección 1.^a «Recursos», del Capítulo III «Hacienda de la Comunidad Autónoma», del Título VI «Economía, Empleo y Hacienda», contempla, como técnica de cooperación, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y fiscales Estado-Comunidad Autónoma. Por su parte, el artículo 165 prevé la participación en las decisiones estatales que afecten a la planificación general de la actividad económica.

- Comunidad Autónoma de Aragón:
 - Estatuto de Autonomía de Aragón: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: el artículo 109 se refiere a la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón (Capítulo II «Hacienda de la Comunidad Autónoma», del Título VIII «Economía y Hacienda»). Por su parte, el artículo 101 establece la intervención en los programas económicos del Estado.
- Comunidad Autónoma de las Illes Balears:
 - Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: los artículos 125 y 126 contemplan la Comisión Mixta de Economía y Hacienda entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (Título VIII «Financiación y Hacienda»).
- Comunidad Autónoma de Canarias:
 - Estatuto de Autonomía de Canarias, Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre: el artículo 63, apartado 2, recoge la propuesta por la Comunidad Autónoma de las personas que hayan de formar parte de los órganos de administración de empresas públicas de titularidad estatal implantadas en Canarias, así como otras actuaciones (Capítulo III «Del régimen financiero y tributario», dentro del Título IV «De la Economía y la Hacienda»).
- Comunidad Autónoma de Cantabria:
 - Estatuto de Autonomía de Cantabria, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por la Ley Orgánica 11/1988, de 30 de diciembre: artículo 57. 1 y 2, que recoge la técnica de cooperación de participación en órganos de administración, así como la de realización de informes, estudios o propuestas. (Título V «Economía y Hacienda»).
- Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha:
 - Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha, Ley Orgánica 9/1992, de 10 de agosto, modificada por las Leyes Orgánicas 7/1994 de 24 de marzo y 3/1997, de 3 de julio: artículo 53. 1, que

atribuye a la Junta de Comunidades la designación correspondiente (Título V «Economía y Hacienda»).

- Comunidad Autónoma de Castilla y León:
 - Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero: el artículo 53, en su apartado 1, establece la misma técnica de cooperación entre la Comunidad y el Estado (Título III «Economía y Hacienda»).
- Comunidad Autónoma de Cataluña:
 - Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Este Estatuto dedica la sección II del Capítulo I «Relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas», del Título VI «De las relaciones institucionales de la Generalitat», a la participación en Instituciones y en procedimientos de toma de decisiones estatales y, en particular, y por lo que aquí interesa los artículos 181, 182 y 183.
- Comunidad Autónoma de Extremadura:
 - Estatuto de Autonomía de Extremadura, Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por Ley Orgánica 12/1999: En el artículo 60, letra j, atribuye la facultad de designación de representantes de la Comunidad a la Junta de Extremadura (Título V «Economía y Hacienda»).
- Comunidad Autónoma de Galicia:
 - Estatuto de Autonomía de Galicia, Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril: artículo 55.1 (Título IV «De la economía y la hacienda»), que se refiere a la designación en organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado.
- Comunidad Autónoma de la Rioja:
 - Estatuto de Autonomía de la Rioja: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo y 2/1999, de 7 de enero: artículo 54.1(Capítulo II «Presupuestos» del Título IV «De la financiación de la Comunidad Autónoma»).
- Comunidad Autónoma Valenciana:
 - Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículo 79.3 (Título IX «Economía y Hacienda»), que recoge también una previsión similar a la contemplada por el artículo que comentamos.

V. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

Los apartados 1, 2 y 3 del artículo 182 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña han sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

El Alto Tribunal ha admitido a trámite los recursos de inconstitucionalidad núm. 8045/06 y 8675/06, promovidos, respectivamente, por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y por el Defensor del Pueblo contra los apartados citados mediante providencias de 27 de septiembre de 2006 y de 10 de octubre del mismo año, si bien por el momento no ha dictado la sentencia que recoja su interpretación.

Asimismo, ha sido objeto de impugnación el artículo 183, que se refiere a las funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en los recursos anteriormente citados, así como por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja (recurso de inconstitucionalidad núm. 9330/06) que fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional con fecha 24 de octubre de 2006.