
UN ANALISIS DE LA EXPERIENCIA ALEMANA EN MATERIA DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIA

Por H. Pruns *

1. SITUACION INICIAL CON RESPECTO AL DERECHO CONSTITUCIONAL

La Ley relativa a la tarea conjunta «Mejora de la Estructura Agraria y de la Protección de las Costas» es resultado significativo del federalismo en la República Federal de Alemania, que se explica sólo en base a un largo desarrollo histórico del federalismo desde el siglo XIX hasta el presente. Punto de partida de nuestra reflexión histórica será el dualismo entre el Estado Central y los Países Federados en el territorio del II Reich alemán a partir de 1871 y de la República Federal de Alemania a partir de 1949. De acuerdo con la concepción netamente federalista de la constitución de 16 de abril de 1871 del II Reich alemán, el cumplimiento de las funciones públicas por regla general competía a los estados miembros, mientras que las competencias del estado federal se limitaban a las funciones expresamente asignadas al Reich. Los asuntos inherentes a la agricultura, los montes y la alimentación estaban sujetos a la competencia exclusiva de cada uno de los Estados Federados, que para ello se sirvieron o bien de un Ministerio de Agricultura propio, como, por ejemplo, en Prusia ya desde el año 1848, o adjudicándoles las competencias a los correspondientes Ministerios del Interior o de Comercio.

En casi todos los Estados Federados del Reich alemán, un elemento de gran importancia en el sector agrario era el relativo a las estructuras agrarias. Sobre la base de la liberación de los labradores, que se desarro-

* Regierungsdirektor Dr. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. República Federal de Alemania. Traducido por José Luis Fernández-Cava Labat.

Ag. y Soc. n.º 27 (abril-junio), 1983.

lló sustancial y cronológicamente en forma distinta en cada uno de los Estados Federados, los diversos gobiernos, a partir de mediados del siglo XIX, resolvieron adoptar medidas específicas, con miras a elevar el nivel de su agricultura. Se trataba especialmente de implantación de explotaciones comunales, concentraciones parcelarias, puestas en riego, y en particular drenajes y mejoras, y a partir de finales del siglo XIX se comenzó a promover la colonización.

La Constitución de Weimar de 1919 ha modificado muy poco la estructura netamente federalista de las competencias. En los sectores de la agricultura, silvicultura y alimentación sólo hubo escasas transferencias de competencias al Estado Federal, que esencialmente sólo afectaron a sectores parciales de la administración de la alimentación, como consecuencia de la precaria situación de abastecimientos durante y después de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Conservando los Estados miembros de la República de Weimar sus competencias relativas a las mejoras de la estructura agraria. Si bien es cierto que durante el gobierno del Nacionalsocialismo esas estructuras federales fueron temporalmente suspendidas, unificando casi todas las administraciones del Reich y de los Estados. Tras la fundación de la República Federal de Alemania en el año 1949 se volvieron a restablecer las antiguas competencias del federalismo de acuerdo con el modelo de la Constitución de Weimar.

2. LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL FEDERALISTA DE LA LEY FUNDAMENTAL DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA DE 23 DE MAYO DE 1949 (CARTA DE BONN)

Según el artículo 30 de la Ley Fundamental, el ejercicio de los poderes públicos y el cumplimiento de las funciones públicas competen a los Estados (Laender) en tanto que la Ley Fundamental no disponga lo contrario.

Partiendo de ese principio, la Constitución conoce cuatro áreas de competencia que, por lo menos, parcialmente son importantes para las reflexiones siguientes. Estas son la legislación, la jurisdicción, la administración y la financiación. En cada una de esas áreas de competencia se refleja, más o menos marcadamente, la estructura federalista de la Constitución de la República Federal de Alemania, haciéndose más patente en lo que se refiere a la legislación, la administración y la financiación. Son estas las tres áreas que nos interesan de las exposiciones siguientes para la valoración de la Ley relativa a la tarea conjunta «Mejora de la Estructura Agraria y de la Protección de las Costas».

2.1. Legislación

Las competencias legislativas se encuentran repartidas entre el Estado Federal y los Laender, de tal forma que éstos tienen la facultad legislativa genérica, que sólo corresponde al Estado Federal en los casos excepcionales del artículo 70 de la Ley Fundamental. Gracias al establecimiento de las competencias legislativas concurrentes, el Estado Federal puede influir decisivamente en la legislación frente a los Laender a través del Parlamento, también en el campo de la estructura agraria. El Ministerio Federal de Alimentación, Agricultura y Monte, al tener la iniciativa legislativa, ha llevado a cabo bastantes proyectos de ley para la mejora de la estructura agraria. Sin embargo, sólo han tenido escasa influencia sobre las competencias administrativas y financieras entre el Estado Federal y los Laender.

2.2. Administración

En comparación con las competencias legislativas, las competencias administrativas del Estado Federal se encuentran bastante restringidas, debido a la sistemática de la Ley Fundamental, como ya se ha constatado al principio al aludirse al artículo 30 de la Ley Fundamental, ya que la Constitución se basa en que el ejercicio de los poderes públicos y el cumplimiento de las tareas públicas son, en principio, competencia de los Laender. Por consiguiente, los Laender en principio tienen competencias administrativas tanto para el ejercicio de las potestades legislativas (art. 30 de la Ley Fundamental) como para la ejecución de leyes federales (art. 83 de la Ley Fundamental).

2.3. Financiación

Las funciones de un Estado no sólo se desarrollan decisivamente a través de sus organismos administrativos, sino también a través del empleo de sus medios financieros, plasmados periódicamente en el presupuesto anual. La competencia administrativa tiene consecuencias esenciales en lo que respecta a la competencia financiera: la Constitución prescribe que la Federación, como estado en su totalidad, y los Laender, como sus estados miembros, correrán por separado con los gastos resultantes de la ejecución de sus funciones. Puesto que la competencia administrativa corresponde fundamentalmente a los Laender, éstos también son competentes, en principio, para la financiación de tareas públicas. Por tanto, la competencia financiera sigue a la competencia administrativa, existiendo amplia interdependencia entre ambos.

La Ley relativa a la tarea conjunta «Mejora de la Estructura Agraria y de la Protección de las Costas» representa una marcada excepción de este principio.

3. LEY RELATIVA A LA TAREA CONJUNTA «MEJORA DE LA ESTRUCTURA AGRARIA Y DE LA PROTECCION DE LAS COSTAS»

Partiendo de las estructuras de competencias expuestas, a continuación trataremos del origen, del contenido y de la ejecución práctica de dicha Ley.

3.1. Origen de la Ley

Habiendo creado el Estado Federal mediante las leyes de Colonización, de Integración de Emigrantes, de Refugiados y de Concentración Parcelaria del año 1953, y reglamentaciones legales federales para el campo de la estructura agraria, se puso de manifiesto en los años cincuenta y sesenta que, si bien los Laender, debido a sus instituciones administrativas en el campo de la agricultura estaban en condiciones de realizar las tareas que les habían sido encomendadas, se hizo cada vez más patente que la dotación financiera de los Laender no siempre bastaba para la amplia ejecución de las tareas que les habían sido transferidas por la Constitución. Debido a la diferente tasa del crecimiento de los impuestos en el Estado Federal y en los Laender, hasta finales de los años sesenta se produjo un ostensible predominio financiero del Estado Federal con la consecuencia de la necesaria cesión cada vez más frecuente de recursos a los Estados federados, en especial a los económicamente débiles, poniendo a su disposición medios presupuestarios para la realización de algunas tareas. Esto se hizo notar especialmente en el campo de la estructura agraria y sobre todo en lo que respecta a las medidas hidrológicas y de protección de las costas en el marco del llamado «Plan Verde». Sin embargo, este predominio financiero del Estado Federal, en un principio aceptado por los Laender, dio lugar posteriormente a que a veces el Estado Federal tratara de ejercer su influencia en las propias medidas, especialmente mediante el establecimiento de directrices que los Laender estaban obligados a aceptar si pretendían reclamar medios presupuestarios federales para la realización de sus medidas agroestructurales. Esto, a su vez, dio lugar, en el transcurso de los años sesenta, a repetidas protestas de los parlamentos y gobiernos de los Laender, frente al parlamento y al gobierno federal con la consiguiente demanda de revisar las fuentes de financiación atribuidas, mediante la modificación y desarrollo de las estructuras constitucionales.

Como consecuencia de estas críticas se produjo la reforma financiera del año 1969 con la que, por una parte, se dictaron nuevas normas para los ingresos, distribuyendo los impuestos de otra forma, y, por la otra, la de los gastos, desarrollándose nuevas modalidades de cooperación entre la Federación y los Laender, siendo una de esas formas de

cooperación las acciones comunes. Para las presentes reflexiones dos disposiciones constitucionales tienen importancia especial. El artículo 91 de la Ley Fundamental estipula que la Federación cooperará en determinados sectores en el cumplimiento de tareas incumbentes a los Laender «cuando dichas tareas fueren de importancia para la colectividad y se requiere la cooperación de la Federación para mejorar las condiciones de vida». En la Constitución, esas tareas se califican como acciones comunes. Se trata de las tareas siguientes, relacionadas por orden numérico:

- Ampliación y construcción de centros científicos de enseñanza superior con inclusión de hospitales clínicos;
- Mejora de la estructura económica regional, y
- Mejora de las estructuras agrarias y de la protección de las costas.

La Constitución abarca, además, la concesión de plenos poderes para crear una ley federal especial, para cada uno de estos tres sectores en los cuales se concretaron las llamadas acciones comunes. Las previsiones legales prevén —lo que hay que destacar especialmente— una *financiación conjunta* con arreglo a un sistema de cuotas de financiación y una *planificación conjunta* de tareas por la Federación como Estado en su totalidad y por los Laender como Estados miembros. Sobre esta base de los plenos poderes previstos por el artículo 91 de la Ley Fundamental, también nació la Ley relativa a la tarea conjunta «Mejora de las Estructuras Agrarias y de la Protección de las Costas», de 3 de septiembre de 1969 (Boletín legislativo federal, I, 1969, pág. 1573), en la versión de 23 de diciembre de 1971 (Boletín legislativo federal, I, 1971, página 2140).

3.2. Contenido de la Ley

Teniendo en cuenta la competencia ejecutiva de los Laender, la Ley de Tareas Conjuntas concede a la Federación dos competencias esenciales:

1. La planificación de medidas relativas a la estructura agraria y de la protección de las costas en forma de una *planificación marco*.
 2. La competencia de cofinanciación por el montante de un 60 por 100 de los gastos relacionados con las medidas agroestructurales y de un 70 por 100 al tratarse de medidas para la protección de las costas. Con arreglo al artículo 104 a, párrafo 5.º, de la Ley Fundamental, los demás gastos administrativos resultantes de la ejecución de dichas medidas corren a cargo de los Laender.
-

3.2.1. *Planificación marco de carácter conjunto*

El Estado Federal y los Laender cumplen con su cometido legislativo de la planificación financiera; es decir, por un período de cinco años y adhiriéndose al plan financiero de la Federación, el llamado Plan Marco para las medidas de la tarea conjunta (núm. 4, apartado 2).

De acuerdo con la planificación financiera, el Plan marco se revisa anualmente para verificar su exactitud, y para adecuarlo al desarrollo agroestructural y político y para prolongarlo, es decir, que el Plan se complementa cada año con otro año más, siendo al mismo tiempo obligatorio el año presente que coincida con el año fiscal, o sea el año de su realización. El Plan marco determina las *medidas* y sus objetivos a realizar en cada uno de los años presupuestarios. Con la tarea conjunta se pretende garantizar una agricultura y silvicultura productiva con miras hacia futuras demandas y facilitando su integración en el Mercado Común de la Comunidad Europea, así como mejorar la protección de las costas. El Plan marco también debe destacar los puntos esenciales de la planificación tanto en lo que se refiere a la localización como a los objetivos. Las medidas que conciernen a la misma materia deberán formar un solo programa de puntos esenciales. Al mismo tiempo se protegerán las regiones desfavorecidas mediante la concentración de medidas y medios.

El artículo 1 de la Ley contiene aquellas medidas, relacionadas al final de la misma por orden numérico, que, en el marco del cometido constitucional, expresado en el artículo 91 a, de la Ley Fundamental, sobre la mejora de las estructuras agrarias y la protección de las costas, son de importancia para la colectividad y para las que se requiere la financiación conjunta de la Federación y de los Laender con el propósito de mejorar las condiciones de vida. Esta relación, por orden numérico, abarca medidas para la mejora de las condiciones de producción y del trabajo en la agricultura y silvicultura, medidas hidrológicas y para las mejoras básicas, medidas para la mejora de la estructura del mercado en el campo de la agricultura, piscicultura y silvicultura, así como medidas para la protección de las costas. Las medidas no son proyectos individuales en el sentido de tareas, sino la suma de cometidos individuales.

La planificación marco ha demostrado en la práctica que a menudo surgen dificultades con respecto a la delimitación entre medidas que todavía pertenecen al campo de la mejora de las estructuras agrarias y a la protección de las costas, y que, o bien como medidas exclusivas del Land, o como medidas exclusivas de la Federación, habrán de ubicarse fuera del catálogo de las tareas conjuntas. No se han podido tener en cuenta aquellas medidas y prestaciones a las que cada agricultor tiene un título legal con arreglo al artículo 104 a, párrafo 3, de la Ley Funda-

mental. Por consiguiente, en la planificación marco sólo tendrán cabida aquellas medidas en las que las prestaciones del Estado, es decir, su montante, no sea determinado y determinable, ya que, donde existe el derecho a reclamación de un montante fijo, no le queda ningún margen a la Administración para la planificación. También en consideración a las disposiciones de la Comunidad Europea se ha acordado entre la Federación y los Laender que una de las condiciones previas esenciales para la planificación consiste en que el montante de una prestación no sea fijado por quien dicta la disposición, sino que éste quede abierto al criterio de la Administración. No obstante, el Plan marco contiene aquellas medidas comunitarias europeas que, en el sentido de la definición de la Ley, pertenecen al campo de la estructura agraria. Obsérvese que depende de la definición del concepto de la estructura agraria desde el punto de vista del legislador *interno*, y no de la definición mucho más amplia de este concepto, que da el derecho de la Comunidad Europea.

Al seleccionar las medidas, se han perfilado dos posturas diferentes por parte de los Estados federados. Un grupo de Estados federados trató de interpretar el catálogo de medidas previsto en el artículo 1 de la Ley de forma amplia, a fin de poder incluir el mayor número de medidas posibles en la planificación y financiación. También propusieron medidas que no se podían atribuir a la estructura agraria, y que eran más bien relacionadas con la protección de la naturaleza y del paisaje o de carácter socio-económico. El motivo para esta interpretación expansiva era, ante todo, consideraciones económico-financieras. Este grupo de Estados federados quiso, en consideración a su propia debilidad financiera, en primer lugar, transferir a la Federación como Estado en su totalidad mayor cantidad de medidas y competencias. El segundo grupo de Estados federados tuvo, en contra, el propósito de restringir el catálogo de medidas para la estructura agraria de su propia soberanía, un margen más amplio también en la política relativa a la estructura agraria.

Al redactarse y aprobarse en el año 1972 el primer Plan marco, ejecutado con efectos de 1.º de enero de 1975, éste ya abarcaba 17 medidas y grupos de medidas, es decir, la planificación previa agroestructural, las medidas ampliadas para empresas individuales, inclusive colonización e inversiones generales para caseríos antiguos, descongestiónamiento de aldeas, mejoras de las condiciones económico-laborales de las viviendas de las empresas agrícolas, ayudas para la inversión en medidas transitorias y la asunción de los costes de contabilidad. Otras medidas son la construcción de viviendas para obreros agrícolas, concentraciones parcelarias, el intercambio voluntario de terrenos, el arrendamiento de empresas a largo plazo, medidas hidrológicas y de

mejoras generales, inclusive construcción de vías rurales, medidas de repoblación forestal y otras medidas forestales, la reconversión de terrenos de viticultura, control del rendimiento de la producción animal, la creación de comunidades de productores con arreglo a la Ley de Estructura del Mercado, asociaciones de productores en el campo de la silvicultura, medidas basadas en disposiciones de productores de los sectores de frutas y hortalizas, de la pesca y del lúpulo. En el sector de la comercialización han sido reconocidas las siguientes medidas para la mejora de la estructura del mercado: mejora de la estructura de la industria lechera, mejora de la estructura de mataderos y de mercados de ganado vivo, mejora de la estructura de las refineries de azúcar, así como inversiones para las instalaciones dedicadas a la comercialización de frutas, hortalizas, flores y plantas de adorno. Las medidas para la protección de las costas no fueron discutidas, en contraste con las medidas de orientación social, para la concesión de ayudas de adaptación a trabajadores agrícolas de más edad, al retirarse del proceso laboral de una empresa agrícola, que levantaron fuertes polémicas.

Ya este extenso catálogo demuestra que las medidas agroestructurales son también una mezcla de medidas nacionales y supranacionales. Es decir, que las medidas comunitarias, por cuanto estén accesibles a la Planificación marco, son planeadas conjuntamente por la Federación y los Laender a través del Plan marco, pero ejecutadas en régimen autónomo por los Laender. A instancias de algunos Laender, incluso, se acordó incluir varias medidas del ámbito de la Comunidad Europea en el Plan marco, que por su *fundamento* conceden *títulos legales*, y por tanto, no son plenamente planificables. Aquí se trata de medidas no pertenecientes a la Ley de Tareas Conjuntas, pero que en lo que se refiere a la *distribución de la participación nacional en la financiación*, según los *principios* de esta Ley, se consideran como si fueran medidas de la Tarea Conjunta. Esta aplicación análoga con arreglo a las normas de la Ley de Tareas Conjuntas se refiere al reglamento de primas de la Comunidad Europea para el cambio de los rebaños de vacas lecheras a rebaños de producción de carne, de acuerdo con la disposición comunitaria número 1353/73 del Consejo de 15 de mayo de 1973, y a la concesión de prestaciones de compensación y de facilidades en el campo del fomento de inversiones, según la norma del Consejo referente a la agricultura en regiones desfavorecidas (Norma número 75/268 de la Comunidad Económica Europea de 28 de abril de 1975).

Los *principios conjuntos para el fomento* son materia esencial de la planificación conjunta, y una garantía para la ejecución homogénea de las medidas de acuerdo con principios análogos en cada uno de los Estados federados. Partiendo del criterio de que sólo así se podría conseguir un fomento homogéneo y eficaz, de acuerdo con los mismos ob-

jetivos, se decidió que, como ya se había hecho en forma similar en los años sesenta mediante las normas de la Federación, se debían coordinar las medidas de fomento existentes hasta ahora mediante principios de fomento *conjunto*. El impulso para la reconsideración y la revisión de las medidas de fomento realizadas hasta entonces fue dado por el cometido definido en el artículo 5.2 de la Ley, que preveía una cooperación de la Federación y de los Laender en la elaboración de los usos previstos para los medios, las condiciones previas para el fomento, la naturaleza y de montante de los medios de la Federación y de los Laender, así como de la participación de terceros y de favorecidos. El Plan marco, además, informa sobre las distintas clases de fomento. Este puede consistir en subvenciones, créditos, subvenciones a los intereses y avales. Al final de estas disposiciones, a resumirse bajo el concepto de principios del fomento, se encuentran las normas, adaptadas a las diversas medidas, sobre garantías de los fondos públicos concedidos, la amortización y el pago de intereses de créditos públicos y la reclamación de medios en caso de no haber sido empleados de acuerdo con sus fines específicos. Los criterios establecidos por la Ley son absolutamente necesarios como mínimo de disposiciones relativas al fomento conjunto, para garantizar su ejecución homogénea en todos los Estados federados, ajena a toda competencia, y para asegurar asimismo la observación de los principios presupuestarios de la rentabilidad, economía y utilidad. Tanto la Federación como los Laender se han comprometido expresamente en el primer Plan marco de 1973 a reconocer estos principios del fomento como obligatorios para todos, lo que ha sido una condición previa necesaria para el buen éxito de la Ley de Tareas Conjuntas.

El Plan marco nace a través de los gremios de planificación. La Ley establece la creación de una *comisión planificadora* integrada por el ministro federal de Alimentación, Agricultura y Montes, el ministro federal de Hacienda y por los ministros y senadores competentes para la estructura agraria y la protección de las costas en cada uno de los Estados federados y ciudades libres. Puesto que la República Federal de Alemania se compone de 11 Estados federados, la Comisión Planificadora está integrada por 13 ministros y senadores. Para garantizar el equilibrio —en vista del predominio financiero de la Federación—, por lo menos en las votaciones de resoluciones, la Ley establece que la Federación tenga como mínimo la mitad de la totalidad de los votos. La Federación dispone de 11 votos a emitir conjuntamente. Cada Estado federado tiene 1 voto. Las resoluciones se aprueban con mayoría de tres cuartos de los votos emitidos. Las resoluciones de la Comisión Planificadora se adoptan en la llamada *Subcomisión*, integrada por los subsecretarios de Estado del Ministerio Federal de Alimentación, Agricul-

tura y Montes, del Ministerio de Hacienda y por los subsecretarios de Estado y representantes de ministros de los Departamentos competentes de los Laender. Bajo la dirección de esta Subcomisión, las Comisiones técnicas elaboran los principios para el fomento y las medidas previstas para el Plan marco, así como las condiciones y asignaciones presupuestarias.

Los Estados federados quedan facultados únicamente para incorporar al Plan marco las medidas del catálogo aprobado conjuntamente, que desde su punto de vista sean imprescindibles para una financiación conjunta. Es decir, que los Estados federados están autorizados a financiar también medidas relativas a la mejora de la estructura agraria, sin ayuda de la Federación en caso de que estén dispuestos, y de acuerdo con el estado de sus finanzas. En tales casos, los Estados federados —aunque esto sigue siendo discutido—, según su propio criterio, también están autorizados a ejecutar medidas fuera de los principios de fomento conjuntos. Sin embargo, el interés de los ministros de Hacienda de los Laender, en una cofinanciación de parte de la Federación, ha venido sirviendo de regulador natural, por lo que hasta ahora los objetivos agroestructurales conjuntos siempre han sido observados. En el interés de la soberanía de los Estados federados y de su autonomía financiera, tampoco sería posible realizar medidas en determinada región en contra de la voluntad del Estado federado, y de obligar así a los Laender a una cofinanciación. He aquí la parte esencial de la soberanía de los Estados federados frente al Estado en su totalidad, y por consiguiente la parte esencial del federalismo vigente, tanto en la Federación como en los Laender de la República Federal de Alemania.

3.2.2. *Cofinanciación*

El montante de la financiación conjunta con respecto al volumen total, depende del correspondiente presupuesto de la Federación y de los Laender. Por tanto, la Federación y los Laender, al anunciar sus medidas para su inclusión en el Plan marco, han de orientarse en su correspondiente plan de finanzas y en el presupuesto estatal del año correspondiente. El volumen es desde el primer Plan marco del año 1973 de 1.200 millones de D. M., y en lo que se refiere a los Estados federados a un total de 771 millones de D. M. En conjunto, el volumen, tanto en la Federación como en los Laender, ha bajado considerablemente a partir de finales de los años setenta debido al creciente atascamiento de los ingresos del Estado. En la actualidad, el volumen total de finanzas disponibles para las tareas conjuntas asciende a 1.050 millones de D. M. en la Federación y a 669 millones de D. M. en los Laender. Como el costo de las inversiones ha ido creciendo, el volumen real del fomento ha bajado aún más de lo que indican las cifras citadas. Desde

el punto de vista financiero, los puntos esenciales son los siguientes: del total de 1.719 millones de D. M. del año fiscal 1982 están adjudicadas 521 millones de D. M. para puestas en riego y mejoras generales, 433 millones de D. M. para concentración parcelaria y 185 millones de D. M. para la protección de las costas.

El predominio financiero de la Federación ya se hace patente con su cuota de financiación de un 60 por 100 para las medidas agroestructurales y de un 70 por 100 de los gastos para la protección de las costas y, al distribuir los diversos contingentes de financiación de los Laender, también se pone de manifiesto la importancia regional de la política agroestructural, a la que se refieren las medidas. Según las experiencias, las ciudades libres (Berlín, Hamburgo y Bremen) tienen sólo un presupuesto agroestructural reducido, mientras que los Laender de extensos territorios en la República Federal de Alemania tienen presupuestos relativamente altos para las medidas agroestructurales y de regadíos. Los Estados federados litorales, con capacidad financiera relativamente baja, vienen soportando además pesadas cargas debido a la protección de sus costas. En consideración a estos hechos, la Federación, en cooperación con los Laender y a instancias de estos últimos, ha elaborado una clave de financiación para cada uno de los Estados federados, que entretanto ha sido aprobada, aunque la Ley no lo tenía previsto, ya que en su artículo 2.2.º sólo se refiere a la localización y a los objetivos. En el año 1972 se acordó que la financiación a cargo de los Laender fuera de un 40 por 100, para la estructura agraria, y de un 30 por 100 para la protección de las costas, que en parte ha cambiado posteriormente, de modo que, de los gastos totales de los Laender, Schleswig-Holstein en un principio cargó con un 12,5 por 100, y ahora con un 10,25 por 100; Hamburgo, en un principio, con un 2,4 por 100, y actualmente con un 0,76 por 100; Bremen, en un principio, con un 0,7 por 100, y actualmente con un 0,48 por 100; Berlín, en un principio, con un 0,2 por 100, y actualmente con un 0,11 por 100; Baja Sajonia, en un principio, con un 22,0 por 100, y actualmente con un 22,09 por 100; Norte del Rin-Westfalia, en un principio, con un 11,3 por 100, y actualmente con un 11,03 por 100; Hesse, en un principio, con un 7,0 por 100, y actualmente con un 6,82 por 100; Renania-Palatinado, en un principio, con un 7,9 por 100, y actualmente con un 8,12 por 100; el Sarre, en un principio, con un 0,9 por 100, y actualmente con un 1,04 por 100; Baden-Wuerttemberg, en un principio, con un 14,1 por 100, y actualmente con un 14,19 por 100; Baviera, en un principio, con un 21,0 por 100, y actualmente con un 25,02 por 100.

Como resultado se puede observar un desplazamiento del peso de la financiación del fomento del norte al sur, de las regiones de estructura relativamente sólida, a las regiones de estructura más débil.

La Ley de Tareas Conjuntas determina que los Laender habrían de adelantar la totalidad de los medios de fomento, mientras que la Federación concedería las partes proporcionales de su financiación por vía de restitución, cuando el proyecto estuviese terminado, lo que hubiese supuesto una enorme carga financiera para los Laender por haber tenido que adelantar la totalidad del 100 por 100, y justificar anualmente la medida en que hubiesen realizado prestaciones propias. A fin de compensar este gravamen se acordó que el principio de la restitución también podría conllevar la financiación simultánea; es decir, que la Federación y los Laender pagarían sus participaciones proporcionales de la financiación en el mismo año, y al mismo tiempo, proporcionando la Federación pagos a cuenta por el montante de sus participaciones financieras.

Dentro de la financiación es evidente que determinadas medidas sólo pueden ser financiadas mediante determinado tipo de recursos. Tratándose de medidas estructurales con efectos secundarios socio-políticos, las subvenciones a fondo perdido ocupan el primer lugar. Grandes medidas inversionistas se financian primordialmente mediante créditos bancarios de intereses bonificados y subvenciones, y algunas medidas sólo mediante créditos públicos. Desde el punto de vista económico, las subvenciones y bonificaciones de intereses tienen mayor peso. Créditos públicos sólo se conceden pocos, ya que exigen gastos administrativos y asistenciales relativamente altos.

3.3. Críticas a la Ley de Tareas Conjuntas

Está en discusión la eficacia en la práctica de la Ley de Tareas Conjuntas. La planificación y la disposición de contraer compromisos políticos plantean grandes exigencias a los ministros y senadores competentes de la Federación y de los Laender. La fase previa de la planificación, la concertación con la planificación financiera y con el presupuesto, la planificación marco misma y su ejecución vienen funcionando satisfactoriamente, tras un período prolongado de familiarización. Desde hace diez años, la Ley de Tareas Conjuntas contribuye al intercambio de impresiones, especialmente estrecho y permanente entre la Federación y los Laender en los campos de la estructura agraria y de la protección de las costas, y que estén vinculados por su planificación y financiación conjunta. Sin embargo, no se podrá dejar de apreciar que en parte el predominio financiero de la Federación sigue subsistiendo hasta la fecha, que ya en los años sesenta ha dado lugar a críticas y promovió la reforma financiera. Algunos Laender también le reprochan a la Federación que en épocas de regresión económica, como la presente, ahorre a su vez demasiados recursos perjudicando así la planificación de algunos Laender, al asignarles un marco fi-

nanciero demasiado reducido con el resultado de que las medidas totales planificadas no pueden realizarse en toda su extensión, siendo consecuencia de ello el que algunas medidas, en caso necesario, tengan que ser suprimidas del catálogo del Plan marco, aunque sigan teniendo importancia para una financiación conjunta desde el punto de vista de algunos Laender.

Otro aspecto de la crítica se refiere a la cuestión de la posible perturbación del equilibrio entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, a cargo de este último a causa de las tareas conjuntas. Se censura a menudo que la Comisión de Planificación esté creando hechos consumados en relación con las medidas, sus finalidades y el presupuesto de gastos —aunque éste se oriente en el plan financiero— a los que se sienten sujetos los Parlamentos de los Estados federados y también el de la Federación, al adoptar la resolución sobre el presupuesto anual.

A pesar de esas críticas, hay que constatar que el principio del federalismo entre la Federación y los Laender ha sido observado fundamentalmente por la Ley relativa a la Tarea Conjunta «Mejora de la Estructura Agraria y de la Protección de las Costas». Sus repercusiones, sin embargo, han producido una disminución de la flexibilidad, en particular de los Estados federados, al ejecutar medidas agroestructurales, por haberse destinado los fondos presupuestarios cada vez más a tareas conjuntas. No obstante, aquello también ha sido intención político-constitucional del legislador de la Constitución, al modificar la Ley Fundamental en el año 1969, ya que es el único modo de aspirar a condiciones económicas y sociales idénticas también en el campo de la estructura agraria, y en el de la protección de las costas, con consideración del diferente potencial financiero de los Laender, y de sus diferentes posiciones iniciales agroestructurales. Es éste el cometido constitucional previsto por el artículo 91 a, de la Ley Fundamental. No es de esperar un cambio a medio plazo del derecho constitucional en lo referente al artículo 91 a, y a la Ley de Tareas Conjuntas. Puesto que el federalismo está en la esencia de la Ley fundamental de la República Federal de Alemania, también las formas y vías de solución de los problemas materiales y su financiación entre la Federación y los Laender seguirán siendo problemas propios de la Ley Fundamental.

RESUMEN

El artículo constituye una reflexión histórica sobre la Ley relativa a la tarea conjunta «Mejora de la Estructura Agraria y de la Protección de las Costas», como resultado significativo de un largo desarrollo del federalismo en la República Federal de Alemania. Encuadrada en el marco de la Ley Fundamental de esta República —que reproduce la constitución de Weimar, de 1919— la Ley de Tareas Conjuntas representa una excepción del principio de que la competencia financiera de los Países Federados en el Estado Central siga a la competencia administrativa de esos mismos Países, o Länder. De acuerdo con esta Ley, compete al Estado Federal trazar un Plan Marco de medidas sobre estructuras agrarias y protección de las costas y cofinanciar la mayor parte de los gastos que se derivan. Tal predominio financiero de la Federación ha dado lugar a diversas críticas que condujeron a la reforma financiera de 1969; pero la Ley de Tareas Conjuntas contribuye —desde hace diez años— a un intercambio estrecho y permanente entre la Federación y los Länder en los ámbitos de estructuras agrarias y protección de costas.

RÉSUMÉ

L'article constitue une réflexion historique au sujet de la Loi relative aux travaux communs «Amélioration de la Structure Agraire et de la Protection des Côtes», comme résultat significatif d'un long développement du fédéralisme dans la République Fédérale Allemande. Encadrée dans la Loi Fondamentale de cette République —qui reproduit la constitution de Weimar, de 1919— la Loi des Travaux Communs représente une exception du principe par lequel la compétence financière des Pays Fédérés dans l'Etat Central suit la compétence administrative de ces mêmes Pays, ou Länder. D'accord avec cette Loi, il appartient à l'Etat Fédéral de tracer un Plan Cadre de mesures sur des structures agraires et protection des côtes et cofinancer la plus grande partie des dépenses qui se dérivent. Un tel pouvoir financier de la Fédération a donné lieu à diverses critiques qui conduirent à la réformation financière de 1969, mais la Loi des Travaux Communs contribue —depuis dix ans— à un échange étroit et permanent entre la Fédération et les Länder dans les domaines des structures agraires et protection des côtes.

SUMMARY

This article constitutes a historical reflection on the law concerned with the joint task of «Improvement of Agricultural Structures and the Protection of the Coastline», as a significant result of the development of federalism in the Federal Republic of Germany. Within the framework of the Fundamental Law of this Republic —which reproduces the Weimar Constitution of 1919— the law of Joint Tasks represents an exception to the principle that the competence of the Federated Länder in the Central Government concerning financial matters ta-

kes second place to the administrative competence of these same Länder. According to this law, it is the Federal Government's responsibility to draw-up an Overall Plan of measures on agricultural structures and the protection of the coast, and to co-finance the great majority of the consequent expenditures. This predominant financial role played by the Federation resulted in diverse criticism which led to the financial reform of 1969. However, the Law of Joint Tasks has contributed for the last ten years to a permanent and close interchange between the Federation and the Länder with respect to agricultural structures and the protection of the coastline.
