

EL PAPEL DE LOS LANDER ALEMANES EN LA POLITICA AGRICOLA COMUN.

José María de la Cuesta Saenz

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos

Sumario: 1. Introducción. 2. Evolución más reciente. 3. Diversos aspectos de la participación de los Länder en la Política Agrícola Común.

1. Introducción.

El único Estado federal de entre los fundadores de la CE, fue en su momento la Alemania federal, y esto siempre supuso una singularidad difícil de coherencia con el Tratado constitutivo de la CEE (y con los Tratados constitutivos de la CECA y la EURATOM), por razones bastante obvias que basta con recordar aquí sumariamente.

Sobre el origen de la organización de Alemania como Estado federal después de la II Guerra Mundial, se puede indagar en el pasado más lejano, de la fragmentación de los Estados alemanes y de sus respectivas señas de identidad, pero también en la intención de los aliados que expresaba la malévolamente famosa frase de De Gaulle de "quiero tanto a Alemania que prefiero tener muchas".

La justificación teórica del federalismo en la mayor eficacia administrativa, en la mayor proximidad de las administraciones públicas al ciudadano, es una explicación *a posteriori*, cuya realidad hoy ponen en duda muchos y autorizados administrativistas¹.

Pero, sea como fuere, lo que resulta innegable es que los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas, inicialmente y a pesar de la posición de los Länder en la Ley Fundamental,

¹ Por todos recientemente, F. Sosa Wagner, Diario ABC, día 12 de Enero de 2006, bajo el título "El Estado fragmentado".

consideran a los Estados nacionales signatarios de los mismos como representantes exclusivos y monolíticos de los Estados miembros: en suma en los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas los Länder eran ignorados por completo.

Esta situación qué duda cabe de que suscitaba importantes problemas jurídicos para Alemania federal en su momento y para la Alemania unificada a partir del año 1989, con la incorporación de los territorios sobre los que se asentó la República Democrática Alemana, que además presentaban y presentan una notable falta de cohesión en cuanto a desarrollo económico y social con el resto de Alemania.

El principal problema que se suscitaba es que los Tratados CE otorgaban al Gobierno alemán poderes que no tenía atribuidos en la Ley Fundamental, como ocurría sobre todo en el campo económico y social.

Y el resultado de esta situación era que, en caso de antagonismo entre Länder y Estado federal, la posibilidad de éste de llevar a cabo políticas opuestas a las de aquéllos, por ejemplo, en materia agrícola, podía paralizar y esterilizar en parte la aplicación de la Política Agrícola Común².

En la práctica ese antagonismo no se registró en ningún momento, precisamente porque se arbitraron medios de comunicación, a través del Bundesrat, que en principio tenía un papel muy modesto en la preparación de las políticas de la CE de las que debía ser informado antes de la adopción de cualesquiera medidas concretas, y a través del Landesbeobachter que participaba sin voz ni voto, como mero observador nombrado por la Conferencia de Ministros de Asuntos económicos de los Länder, en el Consejo de ministros europeos.

Todavía en mayor grado contribuyó a mejorar la situación el hecho de que, de manera informal, los Länder colaborasen con el Gobierno en la preparación de las políticas europeas específicas, y entre ellas de modo destacado las medidas de la PAC, en las

² B.J.S. Hoetjes, "El papel de los Länder alemanes en la Política Agrícola Común", Derecho Agrario y Alimentario, nº 18 (1992), pág. 95. Trad. De J. de la Cuesta.

que los Länder afectados eran invitados a la delegación alemana en Bruselas para expresar el concreto interés de cada Land.

El deseo de los Länder de reforzar su posición ha sido creciente, especialmente porque afloraban circunstancias de rivalidad, en materia agrícola, entre los Länder del Norte, con predominio de grandes explotaciones, y los Länder del Sur con predominio de explotaciones de menor dimensión.

Por último, tampoco era despreciable como canal de comunicación el que proporcionaba el COPA COGECA, como organismo representativo de los intereses empresariales agrarios.

Hasta aquí se ha venido poniendo de relieve el adecuado marco encontrado para solucionar el indudable problema jurídico suscitado por la falta de concordancia entre los Tratados CE y la Ley fundamental alemana, en orden a la participación de los Länder en lo que pudiéramos llamar la formación del Derecho comunitario derivado relativo a la Política Agrícola Común. Pero hay otro aspecto no menos importante que es el de la aplicación de las políticas europeas y señaladamente de la PAC. En este aspecto, la cuestión revestía importancia a la hora de la transposición de las Directivas al Derecho interno alemán, porque en este caso la Ley fundamental atribuía las competencias a los Länder, aunque bajo la supervisión del Estado federal, salvo en el caso de que fuese competencia federal, caso en el que la transposición sería llevada a cabo por el estado federal, previa audiencia de los Länder.

Pero, dada la escasa importancia, hoy nula, de las Directivas en la regulación de la PAC, ya que sólo se emplearon directivas para la política europea de estructuras agrarias y sólo hasta el año 1985, la cuestión en orden a la aplicación de los Reglamentos (no muy diferente de la transposición de las Directivas, pese a que los Reglamentos son en principio de aplicación directa e inmediata en todos los Estados miembros) ha solido venir atribuida en los propios Reglamentos a los Estados miembros, de modo que el procedimiento ha sido siempre el señalado para las materias de competencia federal.

El papel más importante de los Länder fue siempre, en lo que atañe a la Política Agrícola Común, el de ejecución de las políticas y aplicación de las normas a través de las que se implementan, ya que en esta fase resultan absolutamente imprescindibles.

2. Evolución más reciente.

La situación descrita hasta aquí comenzó a variar precisamente con lo que conocemos como Acta Unica Europea, que en cierto modo vino a enturbiar las relaciones entre Estado federal y Länder, y a hacer explícito el antagonismo hasta entonces solo implícito, porque los Länder vieron en ella una amenaza para sus competencias³.

La tensión se saldó con una reforma de la Ley Fundamental, en la que se introdujo en su artículo 23, con ocasión de la ratificación del Tratado de Maastricht una norma relativa a la Unión Europea, y con la emanación de una Ley de Cooperación entre la Federación y los Länder en asuntos de la Unión Europea conocida por las siglas EUZBLG (Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund in Angelegenheiten der Europäischen Union), en la que se basa el acuerdo entre Federación y Länder de 29 de Octubre de 1993 conocido por las siglas BLV.

Según estas normas legales y este acuerdo reseñados, el Gobierno federal informa detalladamente y a la mayor brevedad al Bundesrat de los proyectos de la UE que pudieran ser de interés para los Länder, y si se trata de asuntos urgentes o confidenciales, se pueden tratar en la Comisión para asuntos europeos del Bundesrat (art. 2 EUZBLG).

Si hay interés de los Länder, y en la medida en que lo haya, éstos podrán participar en las deliberaciones con vistas a definir la posición de Alemania en las negociaciones, siempre y en la medida en que a nivel interno esto fuese competencia del

³ B.J.S. Hoetjes, obra citada, pág. 56.

Bundesrat o de los Länder, para lo que el Bundesrat nombra por lo general dos delegados (art. EUZBLG).

Por otra parte los Länder pueden participar a través de representantes en las negociaciones de los órganos consultivos de la Comisión y del Consejo europeos, si es posible y están afectados esencialmente sus intereses (art. 6, 1º EUZBLG); y para las conferencias intergubernamentales y las negociaciones de ampliación (VII, 2 y 3 BLV).

Incluso se puede llegar a transferir la dirección de las negociaciones a un representante de los Länder en los órganos consultivos de la Comisión y el Consejo, así como en las reuniones del Consejo, si se trata de proyectos que afecten sustancialmente a competencias exclusivas de los Länder (art. 6.2 EUZBLG).

Por lo que respecta a la fijación de la posición alemana, los acuerdos del Bundesrat respecto de proyectos de la Unión europea se tendrán en cuenta pero no serán vinculantes, siempre que, siendo competencia legislativa a nivel interno de la Federación, afecte sustancialmente a intereses de los Länder (art. 5 1º EUZBLG).

Serán tenidos en cuenta, con fuerza vinculante para fijar la posición alemana los acuerdos, del Bundesrat cuando las negociaciones de que se trate afecten a competencias legislativas exclusivas de los Länder, a la organización de sus gobiernos y administraciones o a sus procedimientos administrativos (art. 5 2º EUZBLG). Si hay posturas divergentes entre el Gobierno federal y el Bundesrat, deberán llegar a un acuerdo, y de no alcanzarse tal acuerdo sólo sería vinculante el acuerdo del Bundesrat si hubiese sido adoptado por más de dos tercios de sus votos, y ni siquiera en ese caso si la discrepancia se produce en cuestiones que afecten a la totalidad del Estado, incluida la política exterior, la de defensa y la de integración, en las que se impondría la postura del Gobierno federal.

En los casos de ampliación de competencia de la UE del artículo 308 TCE, la postura alemana deberá acordarse con el Bundesrat si se tratase de materia de su competencia interna o de la competencia de los Länder (art. 5 3º EUZBLG), y a falta de

acuerdo el Gobierno federal podría considerar la posibilidad de abstenerse.

También tienen los Länder un observador común para defender sus derechos de participación, así como sus propias oficinas en Bruselas (art. 8 EUZBLG), y tienen posibilidad de defender sus intereses en el seno del Comité de las Regiones (CDR).

3. Diversos aspectos de la participación de los Länder en la Política Agrícola Común.

Teniendo en cuenta la situación presente que con carácter general se ha descrito en los apartados precedentes, puede observarse que la participación de los Länder se ha ampliado notablemente a partir del año 1993 en materias de Política Agrícola Común, en el doble sentido de que ha aumentado la influencia de los Länder en la formación de la posición de Alemania en muchas de las negociaciones a través de las cuales se ha venido conformando la Política Agrícola Común hasta el momento, y de que se ha incrementado notablemente su presencia en los órganos de la Unión Europea.

Es más, puede decirse que la EUZBLG y el BLV de 1993, además de ordenar los problemas jurídico-constitucionales de Alemania, tuvieron otra importante función consistente en preparar Alemania para los entonces inminentes cambios en la Política Agrícola Común, puesto que era previsible que el papel de las regiones debiese crecer en la medida en que se fuese modificando la correlación entre la política de estructuras (hoy de desarrollo rural tras el Reglamento CE nº 1257/1999), y la política de mercados, por la previsible pérdida de importancia de la intervención en los mercados, y el previsible incremento de la importancia relativa de la política de desarrollo rural⁴.

Estas previsiones de 1993, vistas con la perspectiva que nos dan los catorce años transcurridos, eran sin duda acertadas en

⁴ B.J.S. Hoetjes, obra citada, pág. 56.

el fondo, pero la velocidad con que se han desarrollado los acontecimientos hace que el movimiento en el sentido indicado haya sido casi imperceptible por su extraordinaria lentitud, sin duda debida a que la sensibilidad de las regiones y de los agentes económicos del mundo rural, no simpatiza mucho con tales tendencias, o al menos desconfía de sus buenos resultados.

Es cierto sin duda alguna, que el traspaso de fondos del primer pilar al segundo lleva consigo una más o menos radical renacionalización de la Política Agrícola Común, ya que las medidas que se apoyan mediante fondos destinados al desarrollo rural (FEADER ha denominado a este fondo el Reglamento CE nº 1698/2005 del Consejo de 20 de Septiembre), son medidas cofinanciadas que requieren la entrada en juego de presupuestos nacionales y regionales, y que son ajenas al principio de solidaridad financiera, otrora inspirador de la Política Agrícola Común, y son medidas que han dejado de ser estrictamente agrarias.

Es cierto también que en ese marco legal del desarrollo rural es mucho más intensa e imprescindible la presencia de las regiones, y que está más estrechamente ligada a sus competencias exclusivas, lo que en un Estado federal (o simplemente regionalizado), supone una mucho mayor implicación de los Länder (o de las regiones) en la formación de esas políticas, en su aplicación y en su ejecución.

Lo que ya no es tan seguro es, que ese proceso vaya a ser siempre compatible con los objetivos que el TUE señala a la Política Agrícola Común, y que los instrumentos de que dispone el llamado segundo pilar tengan una eficacia comparable mutatis mutandis con los instrumentos de que gozaba y goza el primer pilar a los efectos de perseguir tales objetivos. Pero es posible que el aumento de las competencias de los Länder pueda tener un efecto sobre la posición alemana y también indirectamente sobre las propias políticas de la UE, como corresponde gran peso de la Alemania unificada en las instituciones europeas, que desemboque en el futuro próximo en la dinamización de ese proceso que surge de las reformas de la Política Agrícola Común.

En suma, parece que la creciente importancia del desarrollo rural conduciría a que el papel de los Länder fuese cada vez más decisivo incluso en el aspecto normativo. Pero lo cierto es que todavía el peso económico de las ayudas del FEOGA, es mucho mayor que el peso de las ayudas FEADER para el desarrollo rural, y en la aplicación de las primeras en principio el peso de las regiones es mucho menor que en las segundas.

- A) En efecto, en materia de organizaciones comunes de mercado, la función de las regiones es exclusivamente ejecutiva, porque sigue siendo una vertiente de la Política Agrícola Común que se regula de forma centralizada a nivel de toda la Unión europea.
- B) En cuanto a las ayudas directas a las rentas agrarias introducidas en la reforma de la Política Agrícola Común introducida en Junio del año 1992, y profundamente reformadas en la llamada revisión a medio término, mediante la creación del llamado régimen de pago único, por el Reglamento CE nº 1782/2003 del Consejo de 29 de Septiembre, estamos ante un importante aspecto de la Política Agrícola Común en el que se ha podido apreciar un notable incremento de las competencias regionales.

En efecto, el citado Reglamento abre una amplia serie de opciones a los Estados miembros en cuanto a la aplicación del régimen de pago único, y aunque en principio las opciones siguen siendo nacionales⁵, lo cierto es que en Alemania se han asumido opciones más regionalizadas, por ejemplo en aplicación de los artículos 58, 59 y 64 del Reglamento horizontal, se ha asumido una opción mixta de asignación de derechos al pago único en parte conforme a período de referencia y en parte regionalizada, en lo que constituye una decisión asumida conforme a los procedimientos antes reseñados, y que se lleva consigo adoptar además alguna decisión restrictiva de la circulación de los derechos al pago único.

⁵ F. Adornato, "Le opzioni nazionali nella riforma della PAC", en Il nuovo diritto agrario comunitario, atti del convegno Ferrara-Rovigo, 19-20 Novembre 2004, págs.. 43 y ss.

Lo mismo ha ocurrido en cuanto a la opción relativa al desacoplamiento total, que es otro ejemplo de decisión estatal de acuerdo con el artículo 66 del reglamento horizontal en la que se afectan intereses de los Länder, y en cuanto a las retenciones susceptibles de practicarse en ciertos componentes del pago único correspondientes a los sectores del Anexo VI en virtud del artículo 69 del Reglamento horizontal, puesto que se trata de unas decisiones que pueden afectar desigualmente a los Länder.

C) Pero es ciertamente en las ayudas al desarrollo rural el aspecto de la Política Agrícola Común en el que el papel de los Länder asume un mayor protagonismo, por diversas razones.

En primer lugar el propio Reglamento CE nº 1698/2005 del Consejo de 20 de Septiembre sobre financiación del desarrollo rural por el FEADER el que prevé la participación de otros niveles además del correspondiente a los Estados miembros en ese nuevo enfoque del desarrollo rural, que habrán de aportar sus propios planes estratégicos o bien elementos para la conformación de tales planes.

En segundo lugar la legislación de aplicación es en este caso de competencia exclusiva de los Länder, de modo que es posible que se regulen distintos tipos y cauces o técnicas de administración contractual que se adapten a las peculiares situaciones existentes en los distintos Länder.

Por otra parte, parece que se propugna la modulación voluntaria desde el año 2005 en un porcentaje de hasta el 20% para traspasar las cantidades resultantes al segundo pilar. Ciertamente esta medida que parece estar en el programa más inmediato de las instituciones europeas en cuanto a revisión de la Política Agrícola Común está teniendo una fuerte oposición en el Parlamento Europeo, redundaría en una cada vez mayor renacionalización y regionalización simultánea de la Política Agrícola Común, pero significaría en el caso alemán una potenciación de las acrecentadas competencias de los Länder

