

El papel del poder central en la política española contra el cambio climático: entre la convergencia comunitaria y la divergencia autonómica.

Marta Pérez Gabaldón
Universidad CEU-Cardenal Herrera
marta.perez@uch.ceu.es

**Borrador presentado para el XI Congreso AECPA (2013)
Por favor, no lo cite sin permiso.**

Resumen:

La gestión de una materia transversal como la lucha contra el cambio climático es sumamente compleja y más si a esto tenemos en cuenta que se trata de una materia en la que tienen competencia la UE, los Estados miembros, las regiones y los municipios. A tal efecto, los Estados descentralizados se hallan entre la convergencia de la política comunitaria y la divergencia de las políticas regionales. Por ello, España creó la CCPCC, vía Ley 1/2005, como el órgano “de coordinación y colaboración” entre Estado y CCAA para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión y el cumplimiento de las obligaciones comunitarias.

Ello nos lleva a plantear un paper en el cual se trate el papel coordinador del poder central, para dilucidar si la posición de este responde a una voluntad de cumplimiento con los compromisos comunitarios y de evitar agravios comparativos entre regiones, o simplemente se convierte en una vía para copar más cotas de poder y mantener cierto control sobre las CCAA.

Notas biográficas:

Licenciada en Ciencias Políticas(2008) y Doctora(2012) por la Universidad CEU-Cardenal Herrera, obteniendo en ambos casos Premio Extraordinario. Ha realizado estancias en centros especializados (la Universidad Rovira i Virgili o el Instituto of Federalism de Friburgo); ha colaborado en cursos, jornadas y congresos (como organizadora y ponente) y cuenta con varias publicaciones, entre las que destacan dos monografías. Además, imparte docencia en los Grados de Derecho y Ciencias Políticas de la CEU-UCH y es miembro en el Proyecto Nacional de I+D+i de Fiscalidad y Cambio Climático.

Palabras clave:

Cambio climático, gobernanza multi-nivel, relaciones intergubernamentales, convergencia comunitaria, divergencia autonómica

Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de investigación titulado “Fiscalidad y Cambio Climático” (DER2010-14799 JURI), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

1.- Introducción: algunas notas teóricas sobre la gobernanza multinivel del cambio climático

La lucha global contra el cambio climático (en adelante CC) es uno de los más importantes y complejos retos a los que se enfrenta la humanidad en el siglo XXI. Esto es así por cuanto, atendiendo a lo reflejado en el IV Informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático en el que se avalaba el inequívoco origen antropogénico del calentamiento global, si la comunidad internacional adoptase una posición de no desarrollar medidas para la adaptación y la mitigación del cambio climático, las consecuencias para la humanidad y para el planeta podrían tornarse irreversibles. Ante tal realidad, además, los actores involucrados en esta acción deben tener en cuenta que se trata de una materia sumamente compleja debido a la confluencia de una multitud de factores entre los que destacan: la elevada complejidad técnica y la multidimensionalidad, la transfronteralidad, el *mainstreaming* o transversalidad, y la presencia de una multitud de entes competentes en la materia con capacidad para actuar de forma simultánea.

En efecto, el CC se presenta como un problema global con efectos locales y ello hace necesario que las decisiones sobre las políticas y las estrategias para abordar la adaptación y la mitigación al mismo deba construirse y coordinarse atendiendo a múltiples niveles de gobierno (Daniell et al., 2009: 1). Ahora bien, tal y como la doctrina ha apuntado (Harrison y Sundstrom, 2010; Okereke et al., 2009; Brown, 2012), la mayoría de los trabajos politológicos en materia de CC se han centrado en las relaciones internacionales y en papel del Estado. Con todo, recientemente, una parte de la doctrina ha centrado su atención en el análisis de la política en el ámbito doméstico, los actores no estatales y las relaciones entre los distintos niveles de gobierno a la hora de afrontar la gestión de la misma, motivados por el peso de los entes subestatales en el desarrollo de las acciones de acción de lucha contra el CC (véase, entre otros, a Happaerts, Rabe, Morata, Bauer, Hanf, Bolleyer, Royles, McEwen o Stereuer).

De esta forma, parte de la doctrina destaca que los sistemas de gobierno tradicionales basados en la jerarquía y la unilateralidad, no son suficientes ni adecuados para hacer frente a la realidad del problema. Así pues, la gobernanza¹ se ha convertido en uno de los elementos clave en la política global ambiental (Paterson et al., 2003: 1), al entender que la gobernanza multinivel podría verse como aquellas estructuras políticas y procesos que sobrepasan las fronteras de las jurisdicciones administrativas para hacer frente a las interdependencias que están presentes en la toma de decisiones políticas. En este sentido, el federalismo comparado ha tenido a bien evidenciar buena parte de los beneficios que la gobernanza multinivel del cambio climático. En primer lugar, cabe recordar la propia naturaleza multinivel del problema y cómo la presencia de tales niveles puede contribuir a hallar soluciones políticas más óptimas. En segundo lugar, las

¹ Podemos entender que “la ‘gobernanza’ se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas” (Mayntz, 2001:9), lo que conlleva una perspectiva más colaboracional de la gestión.

políticas domésticas para el control de las emisiones de gases de efecto invernadero encuentran sus raíces en la geografía política y la economía de las fuentes emisoras, lo que supone que las industrias altamente emisoras están habitualmente concentradas, tanto en sentido nacional como internacional, por lo que cómo superar la división regional de intereses es una función clave de la política federal. En tercer lugar, los valores y creencias relativos al cambio climático, pueden variar significativamente en función de la naturaleza del desarrollo social y económico del país. En cuarto y último lugar, hay un problema de coordinación intergubernamental presente en materia de cambio climático. En otras palabras, la clave es cómo se divide o comparte la responsabilidad legal o política, qué escenarios requieren de relaciones intergubernamentales (en adelante RIG) y qué formas son más prometedoras para alcanzarlo (Brown, 2012: 323-324), realidad está que será objeto del presente estudio.

No obstante, la doctrina en materia de gobernanza multinivel continua dando importancia al papel del poder central al considerar en buena parte de los casos que tiene unas atribuciones diferentes, si bien su peso varía sustancialmente de unas posiciones a otras (Cerrillo i Martínez, 2006: 15-17). En este sentido, buena parte de los académicos holandeses (véase Kooiman o Kickert) aluden a la gobernanza como un hecho interorganizacional de forma que el gobierno pasa a ser uno más de los actores presentes debido a la presencia de una multitud de instituciones y la complejidad de los procesos políticos, mientras que los anglosajones (véase Peters o Pierre) pasan por dar precisamente una clara preeminencia al poder central. A medio camino se situarían los autores germanos (véase Mayntz o Scharpf) para quienes la interdependencia de los actores no excluye una cierta presencia de un control jerárquico por parte del ente central. De hecho, incluso las clasificaciones de la gobernanza realizadas por diversos autores tienen en cuenta el rol del poder central en la gestión multinivel. A tal efecto, podemos destacar dos teorías. La primera, es la que alude a dos tipos de gobernanza: el I, que entiende que la autoridad se encuentra en un número limitado de jurisdicciones que actúan en sus respectivos ámbitos (internacional, nacional, regional, meso y local) y el II, que entiende que hay innumerables jurisdicciones solapadas entre sí (Hooghe and Marks, 2011: 3-16), si bien lo cierto es que en la actualidad podríamos observar como ambos modelos no se dan siempre de forma pura (Paalova, 2008: 8), realidad que, adelantamos, puede observarse en el caso de la política de cambio climático en España. La segunda es la que alude a los modos de gobernanza como modos de relación o interacción entre los actores, que diferencia entre el autogobierno, el cogobierno y el gobierno jerárquico (empleada, con variaciones en función de sus perspectivas, por Kooiman, 1993; y Mayntz y Scharpf, 1995).

En este sentido, partiendo de las teorías de la gobernanza multinivel, y contando con la presencia de algunos elementos del enfoque de la europeización y del institucionalismo², trataremos de discernir el papel del poder central en la política de

² Esta realidad nos lleva a adoptar, por tanto, un marco teórico cercano al empleado por Etherington (Etherington, 2012, 75-91).

En cuanto a la europeización, se puede afirmar que “si la gobernanza multinivel ha llegado a consolidarse como el paradigma bajo el cual la frontera entre política doméstica e internacional ha sido borrada en el

cambio climático española, cuya labor pasa por lidiar con el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el marco europeo y nacional, haciendo así frente a la convergencia comunitaria y la divergencia autonómica.

2.-El poder central ante el cambio climático: su papel como Estado miembro de la UE y su acción en el marco doméstico.

2.1.-La UE ante el cambio climático: breve referencia al papel de España como Estado miembro

La cuestión ambiental no aparecía reflejada en los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas debido a que la preocupación de la comunidad internacional por estas cuestiones vino *a posteriori*. Así, tras la aprobación de la Declaración de Estocolmo y el Informe del Club de Roma de 1972, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Comunidades, imbuidos por el espíritu ecologista que impregnaba a la comunidad internacional, asumieron el compromiso político de llevar a cabo un acción en beneficio del medio en base a una amplia interpretación de los principios recogidos en el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Económica Europea. Es por ello que la acción se desarrolló a partir de los entonces artículos 100 (relativo a la armonización legislativa para el mercado común) y 235 (que contenía la cláusula de las competencias subsidiarias de la Comunidad) del citado Tratado. Finalmente, serían el Acta Única y el Tratado de Maastricht los que avansasen hacia la política en la materia como una cuestión compartida entre la Comunidad y los Estados miembros. En este orden de cosas, el Tratado de Lisboa será el que, dentro del título XX relativo a la política de medio ambiente, haga referencia expresa al fomento de medidas internacionales en la lucha contra el CC, elemento este que no aparecía en la fracasada Constitución para Europa, y que refleja la importancia de la cuestión en la agenda política de la Unión

contexto de la integración europea (...), la europeización se ha convertido en la variable predilecta para explicar los cambio generados por este proceso” (...). La europeización como proceso top-down (o de arriba-abajo) puede genera un efecto tanto de centralización como de descentralización en la distribución competencial entre niveles de gobierno” pues las regiones pueden ver disminuido su poder ante la posición privilegiada de los entes centrales en el policy making europeo, pero también puede empoderarlas. Además “la progresiva apertura del sistema de gobernanza europeo y la consecuente activación política de las regiones ha atraído mayor atención a la forma en que estas buscan subir sus preferencias en el ámbito europeo (europeización bottom up o de abajo-arriba)”, ya sea por las oficinas regionales en Bruselas o la apertura del Consejo a los poderes regionales (Popartan y Solorio Sandoval, 2012: 17- 18). De esta forma, la europeización incide en el sistema multinivel al llevar aparejada la recentralización o la mayor descentralización.

En cuanto a su relación con el institucionalismo, siguiendo a Börzel, se puede señalar que “el impacto de la europeización en las institucionales nacionales de los Estados Miembros es, en efecto, diverso y depende de la institución (Börzel, 1999: 577), de forma que ello supone que las instituciones nacionales determinan las capacidades de las regiones subestatales para explotar las oportunidades que les ofrece la integración europea y que las instituciones domésticas determinan el grado en el que la europeización modifica la distribución de recursos entre actores en base a la cesión de competencias que reposaban en los entes subestatales. Es por ello, que las estrategias para hacer frente a tal situación son bien de cooperación, bien de confrontación, de forma que los recursos disponibles y la cultura institucional dominante en las relaciones intergubernamentales, determinan en buena medida la opción escogida.

Europea (en adelante UE), que ha tenido a bien posicionarse como punta de lanza en la lucha contra esta lacra global.

De esta forma, por lo que aquí interesa, cuando España pasa a ser Estado miembro de la UE se produjeron tres realidades simultáneas que conllevan una serie de consecuencias en la traslación de la política comunitaria de medio ambiente (y posteriormente también de CC) al marco nacional:

De un lado, se cedieron competencias correspondientes a las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) en medio ambiente, por lo que el sistema interno de distribución de competencias se vio afectado, no sólo inicialmente, sino también con el paso de los años y el perfeccionamiento de la política comunitaria ambiental y la gestación de la política de CC (véase, *in genere*, Olesti Rayo et al, 2010). En nuestro país, al igual que sucede en otros Estados miembros, la integración en la UE conlleva una importante reducción de la capacidad de actuación autónoma y libre (Alberti Rovira et al, 2005:11-15; Porras Ramírez, 2007: 70). Así pues, con el ingreso en las Comunidades, los Estados compuestos se enfrentan a dos retos especialmente significativos en materia de CC: que las regiones participen de la formación de la voluntad nacional ante la UE (fase ascendente) y que las regiones participen en la aplicación de la política comunitaria (fase descendente), realidad que en nuestro caso se canaliza a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente³ y la Conferencia de Asuntos Relacionados con la UE, donde la participación y presencia autonómica es mayor que en otras áreas (Pérez Gabaldón, 2013 a: 257-275). En este sentido, si bien se cumple en parte aquellas previsiones según las cuales la integración europea refuerza el poder de los actores estatales en detrimento del resto (Moravcsik, 1998), lo cierto es que en materia de CC los gobiernos regionales han ido tomando protagonismo desde las disposiciones comunitaria (Morata, 2007: 149-178) hasta las directrices y normativa nacional, pasando por la consensuada Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia que deja en manos de las CCAA el desarrollo de buena parte de las medidas destinadas a cumplir con los compromisos adquiridos en el marco comunitario e internacional.

De otro lado, hay una falta de mención expresa en la Constitución Española (en adelante CE) a la UE y al papel de las regiones en el proceso comunitario (Consejo de Estado, 2006: 65-84), cuestión que nos diferencia de otros Estados compuestos europeos (como Alemania, en el artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn, tras la reforma de 1992 o Italia en el artículo 117 tras la reforma constitucional del año 2000), quienes canalizan la participación de sus regiones bien a través de la cámara federal, bien a través de foros de relaciones interadministrativas e intergubernamentales. No obstante, la cuestión ha sido introducida, con mayor o menor fortuna, por los nuevos EEAA en el bloque de constitucionalidad (Ordoñez Solís, 2007). Es por ello que, “el caso español permite

³ De hecho, el peso de las cuestiones relacionadas con el ámbito comunitario dentro del cómputo total es importante y es por ello que en 2009 apareció el Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios, constituido el 14 de octubre de 2009 y regido por el Reglamento de la CSMA, cuya actividad ha resultado incluso mayor que la de la propia Conferencia Sectorial, contando con 4, 3 y 2 sesiones en los años 2010, 2011 y 2012 respectivamente.

comprender mejor el impacto diferencial de la gobernanza europea en los Estados miembros compuestos, confirmando al mismo tiempo la necesidad de tener en cuenta la influencia de los procesos internos para explicar las respuestas a las presiones inducidas por el proceso de europeización. En este sentido, la interacción entre la integración europea y la dinámica del Estado autonómico encuentra otras manifestaciones interesantes, como (...) la inclusión de las relaciones con la UE” en los EEAA (Morata, 2007: 150).

Por último, el Estado asumió directamente todo el acervo comunitario sin un período de adaptación que debería haber ido orientado a evitar sanciones del Tribunal de Justicia ante el incumplimiento de las disposiciones. Es por ello que, desde el inicio, el Estado recurrió a la distribución interna de competencias para justificar en más de un caso el incumplimiento de la normativa comunitaria, aun y cuando el TJCE no ha considerado que tal realidad sea óbice para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas. Así pues, la gestión de la acción por el clima en el marco de la UE ha seguido el esquema de la política ambiental, de tal forma que el procedimiento establecido en el artículo 192 del Tratado de Funcionamiento UE, apunta que “el Parlamento y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirán las acciones” con miras a los objetivos fijados en el artículo 191 entre los que se alude a la lucha contra el CC⁴. De esta forma, en el marco comunitario se converge en una política común compartida, que posteriormente será ejecutada por los Estados atendiendo a sus respectivas distribuciones competenciales y pudiendo establecer medidas adicionales de protección que no atenten contra el acervo comunitario, siendo éstas notificadas a la Comisión.

Ahora bien, la traslación de estas acciones comunitarias al marco nacional, depende sustancialmente de la forma legal empleada. En primer lugar, cuando se trata de un reglamento, este resulta directamente aplicable por el ente competente correspondiente al interno del Estado. En segundo lugar, cuando se trata de una directiva, el poder central se encarga de transponerla para adaptarla a la realidad y a las peculiaridades propias, si bien hasta el momento tal transposición se ha limitado en el caso español a una mera transcripción literal sin mayor adaptación, fuera de plazo e in extremis, producida a fin de evitar las sanciones, realidades estas combinadas que hace dudar de la sensibilidad ambiental de las autoridades españolas cuando la mayor parte de la política ambiental y de CC deriva de las disposiciones europeas⁵. En tercer y último lugar, puede haber orientaciones dadas por las instancias europeas a través de

⁴ Si bien el Consejo por unanimidad puede adoptar, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: medidas fiscales o que afecten a la ordenación territorial, gestión cuantitativa de recursos hídricos o uso del suelo, y medidas que afecten a la elección del un Estado entre fuentes de energía y su abastecimiento energético.

⁵ Véase, a simple modo de ejemplo, cómo la Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, que incluye la aviación dentro del régimen de comercio de derechos de emisión, que debía transponerse antes del 2 de febrero de 2010, fue transpuesta por la Ley 13/2010, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, incurriendo así en el incumplimiento del plazo.

documentos de carácter no vinculante, cuya aplicación dependerá del ente competente en función del caso. Así pues, cabe destacar que, aun y cuando España ha desarrollado un marco de acción amplio y un complejo aparato institucional para afrontar el CC, lo cierto es que buena parte de las acciones emprendidas son consecuencia de presiones externas, especialmente de la UE (Morata, F et al., 2010:16; Tàbara, 2007: 169), a fin de tratar de evitar las sanciones por incumplimiento de la normativa comunitaria.

En cualquiera de los casos, observamos cómo la concepción del CC como una materia en la que el Estado y las CCAA tienen atribuciones asumidas, hace que, necesariamente, debamos plantear cómo se establece dicho reparto en el bloque de constitucionalidad y cómo se gestiona dicha materia.

2.2.-El poder central y los entes regionales en el marco de la política nacional de cambio climático

Para desarrollar la política de CC en España, se ha empleado la distribución de competencias establecida en el bloque de constitucionalidad para la materia ambiental⁶. Esto es así por cuanto la CE contiene una referencia expresa a dicha materia, así como a otras anexas y colindantes, pero no a la protección de la atmósfera o al CC. Así pues, más allá del artículo 45.2 de la CE, que apunta que los poderes públicos deben de proteger, restaurar y promover el medio ambiente, tenemos que centrar nuestra atención en los artículos 149.1.23 y 148.1.9 CE. Ahora bien, la lectura de ambos preceptos constitucionales únicamente nos lleva a la conclusión de la no exclusividad de la materia, apareciendo pues como una competencia compartida y haciendo esencial dirigir la atención hacia los concretos preceptos establecidos en cada uno de los Estatutos de Autonomía (en adelante EEAA) (Arlucea Ruíz, 2005; Ortega Álvarez, 2008) y su interpretación a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante TC) (Terol Becerra, 2000; López Cutanda et al., 1999) a fin de tratar de definir de forma más precisa los límites de sus respectivas áreas de competencia. Partiendo de esto, y antes de continuar, se nos antoja esencial reflejar, si quiera brevemente, la distribución de competencias en materia de lucha contra el CC en España:

De un lado, corresponde al Estado el establecimiento de la legislación básica (cuestión para la que es especialmente relevante definir que entendemos aquí por “lo básico”) y el desarrollo de determinadas actividades ejecutoras. La justificación de esta potestad reposa, esencialmente, sobre la especial naturaleza de la cuestión, derivada de su carácter supra-autonómico, y la necesidad de prevenir daños irreparables sobre el medio. Además, el Estado puede desarrollar algunas tareas ejecutivas para asegurar la consecución del objetivo perseguido que se haya conectado a la competencia central en materia de bases (SSTC 48/1988, 329/1993 y 102/1995) incluso cuando ello fuerza la

⁶ En este sentido, el caso español es similar a los del Estado del entorno donde la facultad para actuar en la materia se deriva de la capacidad de acción en otras áreas que se ven afectadas por el cambio climático, tal y como sucede en Alemania, en Bélgica o en Austria. Ahora bien, el sistema de distribución de competencias y el marco de acción del poder central y de las regiones varía de unos casos a otros.

CE al introducir los actos ejecutivos en el concepto de “legislación básica” (Jaria i Manzano, 2005: 123-124).

Concretamente, en materia de CC, según lo establecido en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se establece el comercio de derechos de emisión, el poder central es competente para: establecer la base legal del régimen de comercio de derechos de emisión y su mercado; autorizar la agrupación de instalaciones; elaborar y aprobar el Plan Nacional de Asignación; negociar y decidir sobre la asignación de derechos de emisión; y regular y manejar el Registro Nacional de Derechos de Emisión.

De otro lado, las CCAA pueden desarrollar las bases estatales, establecer leyes adicionales de protección y ejecutar la política en la materia, según lo establecido en sus respectivos EEAA. Así, el nivel inicial de competencia de cada Comunidad dependía de su interpretación respecto del margen de actuación dejado por la CE, de forma que “normas adicionales de protección” y normas de desarrollo de la “legislación básica” estatal pudiesen interpretarse como algo diferente e incompatible entre sí, como algo diferente pero complementario, o como sinónimo.

De esta forma, la interpretación realizada por los 17 EEAA y el TC llevó a la imposibilidad de trazar con precisión las áreas de actuación en materia ambiental, produciéndose la actuación simultánea de Estado y CCAA sobre una misma realidad, generando con ello la superposición y duplicidad de actuaciones que traen causa de buena parte de los resultados ineficaces e ineficientes de algunas de las medidas propuestas, que han resultado incluso contraproducentes entre sí por cuanto la falta de coordinación y la presencia de conflictos administrativos entre los diferentes entes con competencia en la materia han redundado negativamente sobre el objetivo perseguido (Marco Marco y Pérez Gabaldón, 2010: 184). Ahora bien, si con las primeras reformas de los EEAA todas las CCAA alcanzaron un nivel competencial más o menos similar en materia ambiental, el proceso de reformas estatutarias iniciadas en 2005 añade un elemento de complejidad en la materia que nos ocupa al recoger algunos EEAA títulos competenciales referentes a la lucha cambio climático o a la protección atmosférica (Cataluña, Andalucía, Castilla y León, Aragón, Extremadura) como una materia propia, considerándola pues con suficiente entidad como para desgajarse del título competencial ambiental que regía con carácter residual.

En este sentido, la acción de las CCAA está especialmente centrada, primero, en las políticas de adaptación en atención al principio de proximidad; segundo, en los sectores no directiva por cuanto sus competencias son mayores en una serie de ámbitos relacionadas con áreas cercanas a estos sectores; y tercero, en la implementación y ejecución de las medidas gestadas para hacer frente al CC, debido a la competencia asumida a tal efecto en sus EEAA:

3.- La gestión de la política de cambio climático en el marco nacional. Especial referencia a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático.

En los Estados Federales o cuasi Federales, la inevitable superposición de políticas públicas provenientes de las diferentes autoridades competentes, así como el conflicto y la interdependencia que surge como consecuencia del ejercicio de poderes compartidos entre dichos gobiernos, han requerido generalmente que los diferentes niveles no actúen de forma aislada entre sí (Watts, 2008: 117). En efecto, el correcto funcionamiento de un Estado compuesto, como es el caso del Estado de las Autonomías, requiere “de un lado, de estructuras que garanticen la participación de los entes autónomos en la formación de la voluntad del conjunto; y de otro, de la existencia de suficientes mecanismos que permitan la coordinación, la cooperación, la mutua ayuda u asistencia entre las distintas instancias gubernativas y administrativas de poder, así como para la resolución de los conflictos que se puedan plantear”, de forma que se entiende que “la participación encauza e incrementa la colaboración y ésta, a su vez, hace posible la eficacia de las decisiones que se adopten en beneficio del conjunto y de los entes autónomos, y realimenta la participación” (González Ayala, 2008: 5). De esta forma, resulta obvio que el sistema precisa de mecanismos de consulta, cooperación y coordinación entre los Gobiernos (Cámara Villar, 2004: 206) a fin de evitar duplicidades, solapamientos y redundancias que puedan redundar en perjuicio del fin perseguido por la política compartida⁷.

En España, de forma previa al reconocimiento legal de los instrumentos orgánicos de RIG de carácter bilateral y multilateral, el TC, había apuntado que “la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas” (STC 76/1983), como los creados por otros Estados descentralizados. Así, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, establecieron (o impusieron, si se quiere) las bases del sistema de RIG atendiendo a los principios de lealtad institucional –que implica tener en consideración todos los intereses públicos presentes y, por tanto, el respeto a las esferas competenciales- y de colaboración –concepto que desde nuestra perspectiva comprende la cooperación, coordinación y deber de auxilio- (Pérez Gabaldón, 2011: 113-126). No obstante, su implementación ha dado lugar a un mapa lleno de carencias, fallos e inconsistencias que han mermado la capacidad de los instrumentos gestados a partir de dichas normas. De hecho, las RIG en España, en el mejor de los casos, presenta algunas deficiencias por cuanto en el peor de ellos la relación entre las diferentes autoridades competentes es prácticamente inexistente (Aja, 2003)⁸.

⁷ Cabe tener en cuenta que, mientras algunos autores consideran que estas duplicidades pueden tener efectos positivos (Hollander, 2009), otros consideran que pueden traer causa de disfunciones y conllevar la no optimización de recursos, yendo en perjuicio del objetivo final (Brown, 1994), posición esta última más cercana a los postulados aquí defendidos.

⁸ En este sentido, cabe no perder de vista que las RIG en España están marcadas tres realidades incuestionables. La primera de ellas reposaría sobre dos axiomas que si bien son aplicables al caso español, podrían trasladarse a la mayoría de los sistemas federales o descentralizados del mundo contemporáneo, que son la conflictividad en las RIG y la politización de las instituciones territoriales. La

De todos modos, hemos de tener en cuenta que la LRJ-PAC no contiene un modelo general de las relaciones interadministrativas que vaya más allá de la solución de algunos problemas específicos de las relaciones entre ambos niveles a vertical, tanto en sentido multilateral como bilateral. Es por ello que las leyes sectoriales pueden crear instrumentos a través de los que se canalizan dichas relaciones de colaboración, contando con nuevas técnicas y procedimientos (Parejo Alfonso, 2008: 26), haciendo que en tales casos las relaciones intergubernamentales resulten más fluidas y alcancen mayores beneficios con miras al interés general y a la consecución de los objetivos establecidos en el ámbito del que se trate⁹. De esta forma se procede en materia de CC debido, esencialmente, a la complejidad de una cuestión en la que varios niveles de gobierno tienen potestad para actuar pero cuyas causas y consecuencias, así como los efectos de las políticas para hacerle frente, no se pueden contener exclusivamente dentro de las fronteras nacionales o los límites territoriales autonómicos.

Así las cosas, si bien inicialmente las cuestiones relativas a la gestión multinivel del CC se desarrollaron esencialmente en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, tal y como sucede por ejemplo en el caso alemán donde la materia queda en manos de la Conferencia de Ministros de Medio Ambiente, el poder central finalmente optó por crear ad hoc un mecanismo destinado a la colaboración en la materia, de forma que, al igual que sucede en Bélgica, junto al foro de relación entre Ministros en la materia, aparecen otros foros de menor rango político para gestionar la lucha contra el cambio climático de forma coherente en el marco nacional. Es por ello que en España, la CCPCC fue creada por la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se establece el régimen de comercio de derechos de emisión, como trasposición de la Directiva 2003/87/CE, como un mecanismo de coordinación y cooperación entre el poder central y las CCAA¹⁰, para lo que cuenta con tres Grupos de Trabajo¹¹, que trabajan en las siete áreas de trabajo reflejadas en el artículo 3:

segunda realidad, que proviene de la etapa del Estado de las Pre-autonomías centra su atención en los hechos diferenciales y la inercia centralizadora. La tercera y última realidad, descansa sobre tres principios que serán identificables como los pilares fundamentales de la organización territorial prevista, explícita o implícitamente, en el Estado de las Autonomías: la descentralización democrática, el agravio comparativo y la solidaridad interterritorial. Todo ello aderezado por tres reglas que han jugado un rol esencial en la estructuración política y social del proceso de federalización en España: la presión centrífuga espacial, la mimesis entre regiones y la asignación inductiva de poderes (Moreno, 2000: 91). Así, la combinación de todos estos elementos da lugar a lo mejor y a lo peor de las RIG en España, elementos estos que están más o menos presentes en las relaciones entre los entes competentes en materia de lucha contra el CC.

⁹ De hecho, la existencia no solo de estos otros instrumentos formales de relación sino también de unas redes informales de relación entre los distintos niveles de gobierno es un elemento que da mayor vitalidad al sistema de colaboración intergubernamental e interadministrativa más allá de lo marcado en el precepto legal (Colino Cámara, C- y Parrado Díez, S. 2009: 170; Colino Cámara, C. et al, 2012)

¹⁰ Es necesario señalar que la coordinación es obligatoria únicamente en materia de planificación económica, ciencia y salud (artículo 149.1 CE), de forma que la coordinación facultativa aparece en escena como resultado de la percepción política de su necesidad o, en todo caso, por voluntad política, de forma que el cambio climático podría verse como una cuestión a medio camino entre ambas razones. En cualquier caso, cabe recordar que el TC considera que aunque la coordinación en materia ambiental no resulta preceptiva, no se puede negar la facultad coordinadora del poder central en este ámbito (Fundamento Jurídico 31 de la STC 102/1995, de 26 de junio).

¹¹ Grupos de Trabajo de: Adaptación; Mitigación e Inventarios; y Comercio de Emisiones.

- a. El seguimiento del CC y las políticas de adaptación.
- b. Las políticas de prevención y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.
- c. El fomento de los sumideros de origen vegetal de las emisiones de carbono.
- d. El establecimiento de las líneas generales de actuación de la Autoridad Nacional designada por España y de los criterios para la aprobación de los informes preceptivos sobre participación voluntaria en los proyectos de mecanismos de desarrollo limpio (MDL) y proyectos de aplicación conjunta (PAC). Esto lo realizará siempre teniendo en cuenta los criterios establecidos por el Consejo Nacional del Clima.
- e. El impulso de programas y actuaciones destinadas a reducir las emisiones de los sectores no incluidos en el ámbito de actuación (sectores difusos).
- f. La elaboración y aprobación de directrices técnicas y notas aclaratorias para la armonización de la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión.
- g. El desarrollo y la implementación de un régimen nacional de proyectos domésticos.

A tal efecto, según lo establecido en la citada ley, el foro está formado por el Secretario de Estado de Medio Ambiente, que ejerce como Presidente, diecisiete representantes en nombre de la Administración General del Estado, un representante por cada Comunidad Autónoma, un representante por cada una de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y un representante de los entes locales, lo que evidencia una representación asimétrica¹² en favor del poder central cuyo peso resultará más evidente en la toma de decisiones en sesiones plenarios, potenciando así mismo su papel coordinador y jerárquicamente superior.

4. La labor del papel central en la CCPCC: un agente coordinador como medida para complementar la convergencia comunitaria y la divergencia autonómica

La Ley 1/2005 se fundamenta sobre la competencia estatal en materia ambiental, si bien también hace referencia a la competencia en materia económica para justificar su elaboración en el marco estatal, materia esta última en la que el Estado tiene potestad coordinadora preceptiva. Este elemento hace que, aun y cuando estamos ante un foro concebido como de “colaboración” en el amplio sentido del término, nos hallemos ante un instrumento en el que, en aras de dotar de una mayor coherencia al sistema de lucha contra el CC en España, se otorga un papel preeminente al poder central. Realidad esta que se torna evidente si hacemos un repaso de los motivos por los cuales la citada ley refiere a la necesidad de creación de la CCPCC y su relación con el funcionamiento del foro. A tal efecto, a continuación, aludiremos al cumplimiento de las obligaciones

¹² Asimetría también presente en la Comisión Nacional del Clima que, al igual que la CCPCC, aun teniendo un componente político, tiene un carácter más técnico que otros foros de relación propiamente entre gobiernos nacional y regionales como puedan ser las Conferencias Sectoriales.

adquiridas por el Estado, al carácter complejo y compartido de la materia, y a la necesidad de colaboración.

a.- La necesidad de cumplir con los objetivos las obligaciones adquiridas tanto en el marco internacional como en el comunitario.

En este sentido, cabe tener en cuenta la vinculación de los objetivos adquiridos para el Estado como sujeto de derecho internacional. Esto es, el responsable del cumplimiento de la normativa comunitaria es el Estado, independientemente de la distribución de competencias a nivel interno. Esto es así por cuanto, la Convención de Viena, en el artículo 27, apunta que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. En este sentido, el TJCE ha apuntado en su jurisprudencia lo que se ha denominado el principio de indiferencia del derecho comunitario respecto de la estructura interna de un Estado miembro. Así la STJCE de 15 de diciembre de 1971 apunta que “cuando las disposiciones del tratado o los reglamentos reconozcan poderes a los Estados miembros, o los impongan obligaciones a los fines de la aplicación del derecho comunitario, la cuestión de saber de qué manera el ejercicio de esos poderes y la ejecución de esas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a órganos internos determinados, afecta únicamente al sistema constitucional de cada estado”. No obstante, es preciso establecer cauces para que el poder central pueda actuar cuando las CCAA son las que incumplen la normativa comunitaria como puedan ser la reclamación de responsabilidad patrimonial o la repercusión del importe de la sanción del Tribunal de Justicia de la UE en las CCAA (STC 96/2002; Cienfuegos Mateo, 2007: 39-99). De esta forma, viene de suyo que el poder central pretenda armonizar las disposiciones autonómicas a fin de garantizar el respeto al acervo comunitario, evitando así las sanciones.

b.-La naturaleza del CC como una materia compleja en la que las CCAA tienen una importante área de competencia (especialmente en los sectores difusos y la adaptación).

La CCPCC está logrando un sistema de acción por el clima más o menos coherente para todo el territorio nacional, no sin olvidar que la Ley 1/2005, de 9 de marzo, deja en manos de las CCAA una serie de funciones que generan una serie de problemas y una diversidad inicial que había que corregir por cuanto tal diversidad atentaba en contra de alguno de los principios que están a la base del Estado (igualdad interterritorial y unidad, esencialmente). Así, la CCPCC trabaja para dotar de un mínimo común ciertamente armónico al Estado –de acuerdo con las líneas marcadas por la UE y teniendo en cuenta la facultad de las CCAA para incrementar los niveles de protección ambiental estatales- y para eliminar las disparidades entre regiones que van en detrimento de alguna de ellas y del conjunto, contribuyendo a su vez a evitar la aparición de la figura del *free-rider* y el *dumping* ecológico al interno del territorio nacional. En este sentido, observamos como las CCAA han pasado de la inicial inseguridad respecto de la legalidad de la vía por la cual han optado para implementar el régimen de comercio de derechos de emisión de GEI a lograr un sistema más eficiente

como resultado de la aproximación de técnicas promovida por la CCPCC¹³. De esta forma, la capacidad coordinadora del Estado ha dado como resultado algunas mejoras en la gestión compartida de dicho instrumento económico de acción para la mitigación de GEI.

No obstante, no podemos perder de vista que se trata de una materia compartida con unos largos tentáculos que afectan a la política económica y social a todos los niveles, realidad esta que sumada a su carácter compartido, hace que los entes competentes puedan querer emplearla para extender sus ámbitos competenciales, lo que supone necesariamente huir de la colaboración multilateral vertical. En este contexto, marcado por la presencia de intereses políticos y regionales que no siempre son coincidentes con el interés general, es importante considerar que la operatividad y efectividad del instrumento depende de la actitud de las Administraciones y Gobiernos presentes en el mismo. La existencia de una voluntad de colaboración y una atmósfera de entendimiento determina y hace posible la materialización de una relación fluida tendente al acuerdo, cubriendo así las carencias o deficiencias que los foros puedan presentar per se. La composición semi-política de esta herramienta de RIG otorga a la misma un cierto grado de conflictividad, dificultando la ubicación del objetivo común y de los intereses del conjunto cuando los intereses que se defienden como tal vienen en realidad a encubrir la defensa de unos ideales políticos, la voluntad de copar mayores cotas de poder, la ambición por extender el ámbito competencia o de unos intereses meramente regionales. Es en ese momento cuando la inexistencia de una cultura colaboracional se muestra como culpable de la falta de acuerdo respecto de los intereses comunes o del bien general del Estado. En efecto, los recelos entre algunas CCAA, la ausencia de un sentido de Estado y el deseo de ocupar un rol preeminente en el Estado se muestran como evidentes cuando se trata de gestionar una política compartida y, más si cabe, cuando esta afecta a otros ámbitos de suma sensibilidad política, económica y social.

c.- La necesidad de colaboración para gestionar una materia compartida

Cabe destacar que, aun y cuando la ley hace referencia a la coordinación y a la cooperación, así como a la información mutua, el funcionamiento real del instrumento es más coherente con el nombre del instrumento. De esta forma, la CCPCC se encuentra más centrada en la tarea coordinadora que en el aspecto cooperativo por cuanto, en sentido estricto, no podemos apuntar que se encuentre una verdadera cooperación al no

¹³ De esta forma, por ejemplo, tal y como evidenciaba el informe “Recomendaciones de la CCPCC para la aplicación coordinada del régimen de comercio de derechos de emisión” (13 de febrero de 2007), la CCPCC está desarrollando una importante labor para la implementación de la Directiva de la UE en un sistema de gestión multinivel con multitud de elementos necesitados de armonización entre las 17 CCAA. Apunta dicho informe que, durante el primer año de funcionamiento del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión, las Autonomías emplearon diferentes técnicas para afrontar una misma atribución, dando lugar a una disparidad de trato entre las instalaciones en función de la Comunidad en la que tenían sede, realidad esta que venía pues a reforzar el argumento según el cual el poder central precisa contar con un importante papel coordinador en la materia.

hallarse una acción o una decisión conjunta, sino que hay una coordinación de la actuación de las CCAA y del Estado en la lucha contra el CC.

Esto se debe a que el poder central ha asumido de manera efectiva un rol jerárquicamente superior a fin de dotar al sistema de una cierta coherencia para el conjunto del territorio nacional. Ahora bien, esto tiene una cierta lógica funcional por cuanto el CC es una materia que requiere de cierta coordinación de las demandas y necesidades a través de los niveles internacional, nacional, regional y local, así como entre sectores implicados (Keskitalo, 2010: 4). Sin embargo, la propia CCPCC es consciente de que hay determinados ámbitos dentro de la omnicompreensiva concepción del cambio climático en los que el papel de las CCAA debe ser más determinante. Es por ello que, en relación a la adaptación al cambio climático, en el correspondiente Grupo de Trabajo, se creó un grupo formado por una serie de CCAA voluntarias (Cataluña, País Vasco y Canarias) y la Oficina Española de Cambio Climático para elaborar una guía que marcara las directrices para las estrategias autonómicas en la materia, que al trabajar bajo coordinación catalana hacía perder parte de la visión jerárquica del rol coordinador.

Además, hemos de tener en cuenta que el rol coordinador del poder central ello no supone que cuando una cuestión es “sometida a consideración” de las CCAA su posición no sea tenida en cuenta, si bien no es lo más habitual. Esto se debe esencialmente al momento en el que el instrumento entra en escena dado que el trabajo de la CCPCC se produce cuando la decisión estatal está tomada y no durante el proceso decisonal. Ahora bien, en el caso de las Estrategias de acción a nivel nacional podemos hallar un halo de esperanza u optimismo por cuanto, dichos documentos, son expuestos por el poder central en el seno de este órgano a fin de lograr la “aprobación” de los miembros del mismo, lo que incluye a representantes del nivel autonómico y local. La cuestión más relevante aquí, aun y cuando su comprobación precisaría de información que escapa de nuestro conocimiento, es si en caso de desacuerdo o desaprobación por parte de niveles infra-estatales de gobierno, sigue prevaleciendo la posición del poder central.

Desde nuestro punto de vista, la inclusión de una verdadera acción y/o decisión cooperativa dentro de las relaciones desarrolladas en el seno de la CCPCC, de forma que las posiciones regionales fuesen tenidas en cuenta en el proceso de toma de decisiones, podría ayudar a que las CCAA se sintiesen parte del conjunto o de la unidad, dentro de la diversidad imperante en el Estado, compartiendo así los intereses generales y los objetivos comunes de lucha contra el CC que deben regir la acción en la materia y deben presidir las relaciones entre los entes competentes (Pérez Gabaldón, 2013b). Todo ello orientado, como no podría ser de otra forma, a la operatividad, eficacia y eficiencia del sistema, atendiendo a una estructura relacional entre los entes competentes.

5.-Conclusiones

La acción estatal en materia de CC debe estar orientada por los principios de responsabilidad estatal en el ámbito de actuación comunitario y de competencia en el marco de acción en el Estado -elementos ambos que hacen que la colaboración entre los niveles competentes se torne necesario para optimizar la materialización de ambos principios-, así como los principios propios de la política ambiental en ambos niveles. En este sentido, del análisis de la gestión multinivel del CC en España a través de la CCPCC expuesto *ut supra*, pueden seguirse las siguientes conclusiones:

1.- La mayor parte de la política nacional de CC viene marcada por las directrices europeas, sin que los ámbitos de acción se vean esencialmente aumentados a través de la posibilidad de establecer normas adicionales de protección que otorga el Tratado de Funcionamiento de la UE. Si a esta realidad sumamos el modo en el que el Estado lleva al marco nacional la política comunitaria en la materia, podemos plantearnos ciertas dudas respecto de una plena concienciación para con el problema que el CC supone más allá de sus repercusiones cortoplacistas en la economía, la política y la sociedad.

2.- En el marco nacional, estamos ante una competencia compartida entre el Estado y las CCAA. Consecuentemente, mientras que, desde el punto de vista funcional, la satisfacción de la necesidad de colaboración e integración política en un marco multinivel de gestión del CC depende de la asunción y el mantenimiento de un deseo de lealtad e integración política; desde la perspectiva estructural, depende en buena medida de mecanismos creados para canalizar las relaciones entre los actores.

3.- El Estado es el responsable del cumplimiento con la política de CC, independientemente de su estructura interna. Es por ello que, el poder central, puede hacerse valer de instrumentos para garantizar su cumplimiento, tal y como se deriva del artículo 3 de la Ley 1/2005.

4.- A nivel interno, además, el poder central debe velar por la observancia de los principios de unidad, igualdad interterritorial e igualdad entre personas (físicas o jurídicas). De nuevo, es fundamental que adopte un papel coordinador de las acciones de las CCAA.

5.- La CCPCC (que viene a completar las funciones asumidas por otros foros de RIG formales) es el foro de relación técnico, con cierto componente político, destinado a ello. Aun y cuando está orientado a la coordinación y a la cooperación, lo cierto es que salvo en materias en las que las facultades autonómicas son muy amplias, prima la acción coordinada por el poder central.

6.- Además, apenas se da margen a las CCAA para que, a través de este (o de la Conferencia Sectorial) participen del proceso de *decision-making* sobre cuestiones que afectan al conjunto del Estado. Es por ello que, si se diese mayor pie a la cooperación interautonómica (horizontal y vertical), donde sus posiciones fuesen tenidas en cuenta

con mayor frecuencia, las CCAA no solo cambiarían la visión negativa que tienen de las RIG, sino que se mostrarían más tendentes a colaborar.

7.- En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que las CCAA han solicitado al poder central que no cese en su papel coordinador en determinadas cuestiones técnicas relativas a la gestión del CC. Parece pues ciertamente lógica la existencia de una coordinación por parte del poder central, no sólo por la posición del Estado como único responsable ante la UE sino también por la necesidad de una acción común y coherente en aras a un objetivo común.

8.- Esto es lo que nos lleva a considerar que, si entendemos el modo de gobernanza como un modelo de interacción, el caso español estaría cercano a lo que Mayntz y Scharpf denominan *hierarchical direction*, aunque con algunas notas de acuerdos negociados y voto por mayoría, sin presencia de *unilateral direction* dada la colaboración mediatizada en el foro, más allá de las normas adicionales de protección que deben aparecer en observancia de los principios comunitarios y constitucionales, así como del marco de la política nacional de CC. No obstante, el margen de acción para las CCAA es mayor en cuestiones ambientales que en otras áreas.

En definitiva, y como se sigue de lo expuesto en el presente paper, la gobernanza multinivel del CC y la gestión del mismo a través de la CCPCC en el marco del Estado de las Autonomías, han granjeado importantes éxitos, si bien dicho foro podría mejorar su funcionamiento si se introdujesen algunas modificaciones centradas en la creación de un foro homólogo horizontal, el incremento de la cooperación, y la relación de la CCPCC con otros foros para su funcionamiento en red (Pérez Gabaldón, 2013b).

Bibliografía:

Aja, E. 2003. El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. Alianza. Madrid.

Alberti Rovira et al. 2005. Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

Arlucea Ruíz, E. 2005. “Las competencias medioambientales estatutarias: entre la legislación básica estatal y la normativa local” en Vidal Beltrán, J.M. y García Herrera, M. A. Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad. INAP-COLEX. Madrid: 453-585.

Börzel T. 1999. “Towards convergence in Europe: institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain”, *Journal of Common Market Studies* 37: 573-596.

Brown, D.M. 2012. “Comparative Climate Change Policy and Federalism: An Overview”. *Review of Policy Research* 29: 322-334.

- Brown, G. 1994. "Canadian Federal-Provincial Overlap and Government Inefficiency". *Publius: The Journal of Federalism*: 24: 21-38.
- Cámara Villar, G. 2004. "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas". *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 1: 197-240
- Cerrillo i Martínez, Agustín. 2006. "La gobernanza hoy: introducción", en Cerrillo i Martínez, A., coord., *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP. Madrid. 2005.
- Cienfuegos Mateo, M. 2007. "Comunidades autónomas, tribunales de la Unión Europea y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del derecho comunitario. Reflexiones a partir de la práctica reciente". *REAF* 5: 39-99.
- Colino Cámara, C. et al. 2012. *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- Colino Cámara, C. y Parrado Díez, S. 2009. "Análisis de la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales", en Arbós Marín, X et al., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. La posición de los actores*. IEA. Barcelona: 135-298.
- Consejo de Estado. 2006. *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*.
- Daniell, K.A. et al. 2009. "Aiding multi-level decision-making processes for Climate Change mitigation and adaptation". *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 6: http://www.iop.org/EJ/Article/1755-1315/6/39/392006/ees9_6_392006.pdf
- González Ayala, M.D. 2008. "Las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco de las reformas estatutarias: la diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma". *INDRET. Revista para el análisis del derecho*. Barcelona: In: <http://www.indret.com>
- Harrison, K. and Sundstrom, L. eds. 2010. *Global Commons, Domestic Decisions: The Comparative Politics of Climate Change*. MIT Press. London.
- Hollander, R. 2009. "Rethinking Overlap and Duplication: Federalism and Environmental Assessment in Australia". *Publius: The Journal of Federalism*. 40: 136-170.
- Jaria i Manzano, J. 2005. "Problemas competenciales fundamentales en material de protección del medio ambiente". *Revista Vasca de Administración Pública* 73: 117-134.
- Keskitalo, E.C. 2010. *Developing adaptation policy and practice in Europe: multi-level governance of climate change*. Springer. Berlin.
- Kooiman, J. 1993. *Modern Governance: Government-Society interconnections*. Sage.London

Lozano Cutanda, B. et al. 1999. "El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultraeficacia protectora". *Revista de administración pública*. 148: 99-132.

Mayntz, R. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Reforma y democracia* 20: 7-22.

Mayntz, R. and Scharpf, F.W. 1995. *Gesellschaftliche Selbstregelung and politische Steuerung*. Campus. Frankfurt.

Morata, F. 2007. "La Europeización del Estado autonómico", en Morata, F. y Mateo, G. *España en Europa-Europa en España (1986-2006)*. CIDOB. Barcelona: 149-178.

Moravcsik, A. 1998. "The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht". Cornell University Press. Londres.

Morata, F. 2010. "Multilevel governance of climate change policies in Spain" en McEwen, N. et al. *Multilevel Government and the Politics of Climate Change*, University of Edinburgh: 15-17.

Moreno, L. 2000. *Federalization of Spain*. Frank Cass. London.

Okereke, C. et al. 2009. "Conceptualizing climate governance beyond the international regime". *Global Environmental Politics* 9: 58-78.

Olesti Rayo, A. et al. 2010. *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*. IEA. Barcelona.

Ordóñez Solís, D. 2007. "Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos". *REAF* 4: 69-128

Ortega Álvarez, L. 2008. "El medio ambiente y los nuevos Estatutos de Autonomía". *Noticias de la Unión Europea* 182: 55-62.

Parejo Alfonso, L. 2008. *Código de Medio Ambiente*. Thomson-Aranzadi. Madrid.

Paterson, M., et al. 2003. "Conceptualizing global environmental governance: from interstate regimes to counter-hegemonic struggles". *Global Environmental Politics* 3: 1-10.

Pérez Gabaldón, M. 2011. *Los problemas competenciales en materia medioambiental y las relaciones intergubernamentales como posible vía de solución*. Col.lecció Temes de Les Corts. Valencia.

Pérez Gabaldón, M. 2013a. *La gestión intergubernamental del cambio climático*. Aranzadi. Pamplona.

Pérez Gabaldón, M. 2013b. "The Commission Co-Ordinating Climate Change Policies: About the Complexity of Vertical and Horizontal Mainstreaming of Climate Change

Policy and the Intergovernmental Relations”. López Basaguren, A. y Escajedo Sanepifanio, L. Eds. The ways of federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain. Springer-Verlag. Berlin: 269-282.

Popartan, L.A., y Solorio Sandoval, I. 2012. “Las regiones en la Unión Europea: procesos y paradigmas”, Revista CIDOB d’afers internacionals, 99: 9-23.

Porrás Ramírez, J. M. 2007. Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del Derecho. Civitas. Madrid.

Tàbara, J.D. 2007. “A new climate for Spain: accomodating environmental foreing policy in a federal state”, en Harris, P. G. ed. Europe and global climate change. Politics, foreign policy and regional cooperation. Edward Elgar. Northampton: 161-184.

Terol Becerra, M. J. 2000. “Acerca del carácter más razonable que racional de la jurisprudencia constitucional relativa al medio ambiente”. Revista Española de Derecho Constitucional 59: 331-344.

Watts, R.L. 2008. Comparing Federal Systems. Institute of Intergovernmental Relations. Kingston.