

INFORME

EL ESTADO AUTONÓMICO EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. ENTRE LA IMPRECISIÓN COMPETENCIAL Y LAS DEFICIENCIAS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES¹por **Marta Pérez Gabaldón**

Profesora de la Universidad CEU-Cardenal Herrera

RESUMEN

La lucha contra el cambio climático (CC) en España es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA). De esta forma, ambos entes competentes deben colaborar a fin de articular un sistema de acción común coherente en aras a la consecución de un fin con importantes implicaciones sociales, económicas, políticas y ambientales. Es por ello que las relaciones intergubernamentales, ya sean formales o informales, serán un instrumento esencial para evitar duplicidades, solapamientos e incoherencias internas que conlleven la no optimización de los escasos recursos disponibles con los que cuentan tanto el poder central como las regiones. Este trabajo muestra de forma breve el reparto de competencias establecido en el bloque de constitucionalidad y cómo la concepción de la materia como compartida hace necesarias las relaciones intergubernamentales para, posteriormente, describir a grandes rasgos las características de estas en materia de lucha contra el cambio climático y el funcionamiento de los foros formales de relación con los que el Estado y las CCAA cuentan en materia de cambio climático.

ABSTRACT

In Spain, the fight against climate change is a shared matter between State and Autonomous Communities. Both levels have to collaborate to generate a coherent system of action in order to achieve a common objective that presents important environmental, social, economical and political impacts. Intergovernmental relations, in a formal and informal sense, are an essential instrument to avoid duplicities, overlapping and incoherencies within the system. The final reason is to optimize the limited resources that they have. This document shows briefly the distribution of powers established in the so called block of constitutionality and how the consideration of climate change as a shared matter is the reason to consider intergovernmental relations as necessities. After all, those relations will be described, as well as the functioning of the formal forums through which they channel their relations.

I. INTRODUCCIÓN

La lucha global contra el cambio climático (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*, 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 deban construirse y coordinarse atendiendo a múltiples niveles de gobierno (Daniell et al., 2009, 1). Así pues, la gobernanza multinivel (en términos de Mayntz, 2001, 9) se ha convertido en uno de los elementos clave en la política global ambiental (Paterson et al., 2003, 1), al entender que esta podría verse como el conjunto de 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 teniendo en cuenta la confluencia de cuatro factores: a) la propia naturaleza multinivel del problema y cómo la presencia de tales niveles puede contribuir a hallar soluciones políticas más óptimas; b) el hecho de que las políticas domésticas para el control de las emisiones de gases de efecto invernadero encuentren 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; c) los valores y creencias relativos al cambio climático, pueden variar significativamente en función de la naturaleza del desarrollo social y económico del país; y d) la presencia de un problema de coordinación intergubernamental en materia de cambio climático. En otras palabras, podemos decir que la clave es cómo se divide o comparte la responsabilidad legal o política, qué escenarios requieren de RIG y qué formas son más prometedoras para alcanzarlo (Brown, 2012, 323-324), realidad esta que será objeto del presente estudio.

II. LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO COMPETENCIA COMPARTIDA ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA

Para desarrollar la política de CC en España, se ha empleado la distribución de competencias establecida en el bloque de constitucionalidad para la materia ambiental. Esto es así por cuanto la Constitución Española (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 CE, que apunta que los poderes públicos deben 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 (EEAA) (Arlucea Ruíz, 2005; Ortega Álvarez, 2008) y su interpretación a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) (Terol Becerra, 2000; Lozano 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, a muy grandes rasgos, la distribución de competencias en materia de lucha contra el CC en España quedaría de la siguiente forma. De un lado, corresponde al Estado el establecimiento de la legislación básica –que en materia ambiental y de lucha contra el cambio climático trae causa en buena parte de la política comunitaria– y el desarrollo de determinadas actividades ejecutoras. La justificación de esta última 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 halla conectado a la competencia central en materia de bases (SSTC 48/1988, 329/1993 y 102/1995) incluso cuando ello fuerza la CE al introducir los actos ejecutivos en el concepto de “legislación básica” (Jaria i Manzano, 2005, 123-124). 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 EEAA, el legislador ordinario –estatal y autonómico– 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 la ineficacia e ineficiencia de algunas de las medidas propuestas², que han resultado incluso contraproducentes entre sí por cuanto la falta de coordinación y la presencia de conflictos políticos y administrativos entre los diferentes entes con competencia en la materia han redundado negativamente sobre el objetivo perseguido (Marco Marco y Pérez Gabaldón, 2010, 184). Además, 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 2006 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.

Este escenario competencial, que a simple vista puede parecer claro y sencillo de poner en marcha, es en el que debe enmarcarse la política española de cambio climático. Sin embargo, lo cierto es que la tal simpleza no se da debido esencialmente tanto a la vis expansiva que el Estado y las CCAA tienen de sus respectivos ámbitos competenciales, como al carácter casuístico de la jurisprudencia del TC en la materia. Es por ello que la colaboración entre los entes competentes se ha tornado esencial para hacer frente

2. 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).

a una materia que, debido a su especial complejidad y a las implicaciones sociales, ambientales, económicas, políticas y de desarrollo que conlleva la acción o inacción frente al mismo, precisa de una especial fluidez en las relaciones entre el poder central y las CCAA a fin de mejorar la gestión común de este reto glocal³.

III. EL MARCO DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA AMBIENTAL Y DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

En España, el sistema de relaciones multilaterales, tanto en sentido horizontal como vertical, no tiene una base constitucional específica (si bien podría inferirse la necesidad de relación entre los distintos niveles de gobierno a partir de los artículos 2, 31.2, 103.1, 138.1 y 139 CE) más allá de la única referencia, en el artículo 145.2 CE, a la cooperación entre CCAA. En este sentido, 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 [artículo 2 CE] 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).

Así, partiendo de dicha realidad, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), 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 forma que el sistema de RIG en España, en el mejor de los casos, presenta algunas deficiencias mientras que en el peor de ellos la relación entre las diferentes autoridades competentes es prácticamente inexistente (Aja, 2003).

Además, a este escenario, hay que añadir la regulación que de dichas relaciones aparece en los nuevos EEAA pues es a través de estos que, por primera vez, llevamos las relaciones intergubernamentales –desde una perspectiva política, de relaciones entre gobiernos, y no meramente entre administraciones– al bloque de la constitucionalidad. Esta regulación, más o menos detallada según los casos, viene a recoger los principios básicos de las relaciones que se había asentado previamente –solidaridad, colaboración, cooperación, auxilio mutuo o lealtad institucional–, presentando a su vez una clara tendencia al refuerzo de las relaciones verticales bilaterales y de la participación de las CCAA tanto en las instituciones y procedimientos de toma de decisiones estatales, como en los procesos comunitarios. Toda esta realidad incide sin lugar a dudas en el devenir de las relaciones entre ambos niveles en la gestión de las materias compartidas, como es el caso de la política de cambio climático.

3. El término, que refiere a las interdependencias entre lo local y lo global (Robertson, 1992), se difundió a partir de la definición del término glocalización (Beck, 1999). A grandes rasgos y en el ámbito que aquí nos incumbe, el término “glocalización” supone la asunción del emblema “piensa globalmente y actúa localmente”. Este se presenta como guía de la actividad orientada a hacer frente a las amenazas globales que precisan simultáneamente de una estrategia común y su adaptación a la diversidad de realidades locales.

La LRJPAC alude a dos foros formales a través de los cuales los entes competentes en una materia compartida pueden canalizar la colaboración: las Conferencias Sectoriales y la Comisiones Bilaterales (CCBB). De un lado, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (CSMA) se creó por acuerdo de sus integrantes en 1988 como “el órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas para la coordinación de sus políticas y actuaciones medioambientales bajo los principios de cooperación y respeto recíproco a las competencias propias de cada una de ellas”. De esta forma, formada por el Ministro y los Consejeros autonómicos del ramo, tiene por ámbito potencial de su actividad los procesos de formulación, implementación y evaluación de la política ambiental. De otro lado, la Comisión Bilateral, aparece recogida en la LRJPAC (y en algunos EEAA) como un órgano de carácter vertical para la relación entre el Estado y una de las Comunidades Autónomas. Éstas parten de su carácter complementario respecto de los órganos de colaboración multilateral como el cauce político idóneo para realizar el intercambio continuado de informaciones, negociaciones y acuerdos para dar respuesta a las necesidades derivadas de las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma, tal y como se señalaba en los Pactos Autonómicos de 1992. Tanto en el caso de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, como en el caso de algunas de las CCBB (como la de la AGE con Canarias) se han tratado innumerables cuestiones relativas a la política de cambio climático, así como también en el Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios, constituido en 2009, cuya actividad ha resultado incluso mayor que la de la propia Conferencia Sectorial debido al peso de las políticas comunitarias en la acción por el clima.

De todos modos, hemos de tener en cuenta que la LRJPAC no contiene un modelo general de las relaciones interadministrativas que vaya más allá de la solución de algunos problemas específicos de las relaciones en sentido vertical. 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 RIG resulten más fluidas y alcancen mayores beneficios con miras al interés general y a la consecución de los objetivos establecidos. Así las cosas, la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (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 colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión y el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias” (véase Pérez Gabaldón, 2013b). A tal efecto, está formada por el Secretario General de Medio Ambiente, que ejerce como Presidente, diecisiete representantes de la Administración General del Estado, un representante por cada una de las CCAA, un representante por cada una de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y un representante de los entes locales.

Llegados a este punto, parece obvio que estamos ante una pluralidad de foros –a los que podríamos sumar la futura actividad colaboracional que podría desarrollarse a través de dos foros que no han actuado en este ámbito hasta el momento: la Conferencia de Presidentes y la Conferencia de Gobiernos de las CCAA–, cuya confluencia parece no resultar positiva para la agilidad de las políticas de cambio climático en el Estado Autonómico. Sin embargo, como decíamos en otro lugar (Pérez Gabaldón, 2013a), lo idóneo sería que todos estos foros interactuasen entre ellos, creándose una red de relaciones intergubernamentales en la materia, contando a tal efecto con instrumentos comunes y canales de información continua que facilitasen tanto la actividad de cada uno de ellos como la visión de las relaciones intergubernamentales en la lucha contra el cambio climático como un continuum y no como compartimentos estanco.

IV. EL RESULTADO DE LA COLABORACIÓN EN LA ACCIÓN COMÚN POR EL CLIMA EN ESPAÑA

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 requiere de vías de participación en tanto que “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). Esto es así, más si cabe, cuando nos hallamos ante una materia de una extrema complejidad que requiere no solo que se combinen los instrumentos legales, tributarios, económicos, administrativos, penales y de sensibilización que provienen del poder central y los poderes regionales, sino también la imbricación de las diferentes potestades de dichos entes al interno de un mismo instrumento de lucha contra el cambio climático, además de que todo ello se haga en base a un marco competencial impreciso, y con respeto a los principios de unidad, autonomía, competencia, igualdad interterritorial y solidaridad que están a la base del Estado Autonómico.

A tal efecto, aparecen las relaciones intergubernamentales, basadas en la lealtad institucional y la colaboración. Cuando analizamos el funcionamiento de los foros de RIG en materia de cambio climático (esencialmente CSMA, CCPCC y CCBB), observamos que, comparativamente, el grado de relación entre los entes competentes es mayor que en otras áreas. En este sentido, cabe tener en cuenta, de un lado, la fuerte impronta de las relaciones informales⁴ en esta área; y de otro, la mayor sensibilidad para con el autogobierno de las regiones y nacionalidades que el Ministerio de Medio Ambiente ha mostrado desde su creación en 1996, dando así mayor margen de participación en dichos foros a las CCAA debido, entre otras cuestiones, al especial conocimiento de las CCAA de sus particularidades y necesidades en la materia, así como a la complejidad de la materia y al haz de facultades en materias conexas y colindantes con el que cuentan las CCAA.

Ahora bien, aun y con dicha mayor sensibilidad y con un funcionamiento de los foros ciertamente irregular, intermitente y variable de un caso a otro, podemos observar una tendencia a reforzar el papel del poder central a través de su capacidad coordinadora en la materia, reconocida también en la Ley 1/2005, debido a una cierta lógica funcional, dado que 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). En materia de cambio climático, cuando el Estado adopta una postura tendente a la colaboración, sus prioridades pasan por garantizar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el marco comunitario atendiendo al principio de responsabilidad –evitando con ello las sanciones que del incumplimiento se derivarían–, y el respeto del sistema dual

4. 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)

de atribución de competencias entre el poder central y las Autonomías, por un lado; y preservar los valores de unidad y homogeneidad, que no supone una atribución competencial, aun y cuando “el Estado busca la influencia en competencias ajenas y las Comunidades Autónomas prescindan de la visión de conjunto” (Pérez Medina, 2009, 318), por otro lado. Así pues, el poder central, en tanto que creador e impulsor de todos los foros formales de relación, ha asumido de manera efectiva un rol jerárquicamente superior, mucho más evidente en los foros multilaterales –como la CSMA o la CCPCC– hacia los cuales muestra una clara preferencia, a fin de dotar al sistema de una cierta coherencia para el conjunto del territorio nacional. De hecho, el éxito logrado en la política de cambio climático a través del papel coordinador del poder central es destacable, especialmente en el caso de la sistematización de cuestiones técnicas relativas a la implementación del régimen de comercio de derechos de emisión que recaían en manos de las CCAA y que han sido “armonizadas” esencialmente a través de los documentos de Recomendaciones de la CCPCC, realidad que ha llevado a las regiones a pedir al Estado que no cese en su papel coordinador en relación a estas cuestiones técnicas.

En este sentido, la STC 102/1995 ya apuntaba que aunque no se halle constitucionalmente establecido “no cabe excluir en materia de medio ambiente la existencia de facultades estatales de coordinación” puesto “la defensa del interés general y del derecho a un medio ambiente adecuado puede requerir la intervención del Estado para evitar daños irreparables, pero ello ha de realizarse asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema”, apareciendo así la coordinación desde una perspectiva ciertamente jerarquizante cuando entran en juego los intereses contrapuestos de más de una Comunidad Autónoma. Esta cuestión se hace patente por la incidencia de las políticas de cambio climático sobre otras áreas competenciales como puedan ser agricultura, industria u ordenación del territorio, y viceversa, puesto que se trata de espacios que resultan sumamente atractivos para los distintos niveles competenciales y más si cabe cuando se busca expandir el área de acción propia o conllevan fuertes implicaciones económicas. Sin embargo, ello no supone que la cooperación pueda –ni deba– quedar al margen, si bien el margen que queda para esta es mucho menor debido a la propia inercia del sistema.

Precisamente, por a) dicha preeminencia del papel coordinador del Estado, que deja a las CCAA en una posición de inferioridad en el seno de los foros multilaterales formales de relación; b) la concepción de las RIG como algo “interadministrativo” e “impuesto” por el poder central desde su gestación vía LRJPAC, en términos de verticalidad; y c) el escaso margen que se da a las CCAA en el proceso del *decision making* estatal y de elaboración de la legislación básica en la materia –que se limita a un trámite de información una vez aprobadas por el poder central–, las regiones tienen una visión negativa de los foros de relación y se suelen mostrar reacias a participar en los mismos cuando se trata de cuestiones más políticas y decisorias que técnicas o prácticas, más allá de los foros bilaterales que salen reforzados con las últimas reformas estatutarias. Esto es en parte debido a que los foros son vistos como una forma de control por parte del poder central y una forma de intromisión o injerencia competencial que puede afectar negativamente a su haz de facultades en la materia y a sus intereses particulares como región, perdiendo con esto de vista los fines generales y de interés nacional que, en esta materia, tienen una trascendencia que va más allá incluso de los límites fronterizos del Estado.

De esta forma, si bien lo cierto es que las RIG deberían estar orientadas al acercamiento de posturas entre los entes competentes y la mejora de la gestión de las políticas compartidas con miras al interés general, no podemos olvidar el contexto⁵ en el que aparece la regulación de la colaboración como elemento esencial de las relaciones entre el Estado y las CCAA. Es por ello que el mayor problema está pues en sortear las trabas que lastran la consecución de unas relaciones intergubernamentales fluidas en cuestiones ambientales: la excesiva politización, partidización y regionalización de las posiciones adoptadas por los distintos entes territoriales –en estrecha relación con la falta de cultura colaboracional y el escaso valor que se da en muchos casos al sentido o interés del Estado–, así como la voluntad de las partes de extender de manera tácita su ámbito competencial.

Todo ello evidencia la necesidad de introducir algunas mejoras en las RIG in genere, y en materia de cambio climático en particular, de entre las cuales destacamos cuatro destinadas a lograr que la mejora de las RIG redunde en beneficio del objetivo último perseguido en la lucha contra el cambio climático. En primer lugar, es fundamental reforzar los principios que están a la base de estas relaciones y que se encuentran dispersos por el ordenamiento jurídico, a saber unidad y diversidad, solidaridad y equilibrio interterritorial, coordinación y cooperación, lealtad institucional y autonomía, a fin de fomentar una cultura colaboracional. En segundo lugar, potenciar la multilateralidad frente a la bilateralidad, pues la lógica del estado compuesto debería primar aquellas relaciones en las que están todos los entes implicados presentes, dejando así los foros bilaterales para casos excepcionales y puntuales. En tercer lugar, la combinación de foros verticales y horizontales que deberían actuar en red, dando lugar así a la aparición de foros multilaterales horizontales que funcionen de forma paralela a los foros multilaterales verticales, a fin de que las CCAA puedan adoptar una posición común consensuada, lo que ayudaría a evitar figuras como el free rider o el dumping ecológico, y a defender los intereses autonómicos y del autogobierno en caso de amenaza por parte del poder central. En cuarto y último lugar, y a partir de lo señalado, sería importante la implicación de todos los entes competentes, dando así mayor margen de actuación a las CCAA, pues si éstas pudiesen convocar los foros multilaterales, participar en el proceso del *decision making* estatal y de la elaboración de la normativa básica, hacer que sus propuestas fuesen tenidas en cuenta, participar sin restricciones de la elaboración del orden del día de las sesiones de los foros, etc., éstas se sentirían parte del proceso y pasarían del recelo a la voluntad de colaboración.

Para que todo ello funcione, para hacer frente al cambio climático desde el Estado de las Autonomías, es preciso un cambio en la cultura colaboracional y la toma de una verdadera conciencia ecológica que permita –más allá de la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia como un documento de vinculación meramente política y no jurídica–, elaborar de un marco común, consensuado y en el que todos los entes participen para trabajar de forma conjunta, de forma cooperativa, en aras de optimizar los recursos disponibles para lograr una mitigación de las causas y una adaptación a las consecuencias irreparables del cambio climático.

V. CONCLUSIONES

El cambio climático es un problema glocal⁶ que, desde una perspectiva tanto formal como material, debe ser afrontado desde una perspectiva multinivel. Tal realidad, en el ámbito del Estado Autonómico, ha llevado a la concepción del mismo como una competencia compartida entre el Estado y las CCAA, si bien la imprecisión en la determinación de los respectivos ámbitos de actuación ha llevado a una serie de situaciones de inoperancia de las políticas desarrolladas por los distintos niveles de autogobierno. Para evitar que esto logre como resultado la ineficacia y la ineficiencia de las acciones emprendidas y el desaprovechamiento de los recursos públicos –personales y materiales– dispuestos a tal fin, deben hacerse presentes las RIG.

En un Estado que podría considerarse según la literatura académica clásica en la materia como un federalismo de devolución, la falta de cultura colaboracional de los entes competentes es un lastre para el funcionamiento del Estado compuesto. La visión negativa de los foros de relación por parte de los entes subestatales, el escaso margen decisional que queda en manos de éstos y la preponderancia del poder central en un sistema en el que se carece de una relación horizontal formal –que aparece per se limitada en términos constitucionales–, son condicionantes del éxito muy fuertes. Ahora bien, en el caso de las cuestiones ambientales y de cambio climático, ambos niveles han reconocido el carácter coordinador del poder central y su esencialidad, sin que ello haya supuesto que las regiones no reclamen para sí un mayor protagonismo en la toma de decisiones que, en última instancia, tendrán que implementar ellas mismas. Es evidente, que una buena política de cambio climático precisa contar con la participación activa de todos los niveles implicados y que ello no se consigue con una colaboración “a medias”, hay que dar un paso más hacia una mayor presencia de la cooperación y, de la mano de esta, lograremos un mayor interés de las regiones por su presencia en estos foros en los que podrán construir una política común de cambio climático con el poder central en la que se recoja las diferentes realidades de las causas y consecuencias del mismo en todo el panorama nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E. (2003): El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales, Madrid: Alianza.
- 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, Madrid: INAP-COLEX, pp. 453-585.
- Beck, U. (1999), ¿Qué es la globalización?, Barcelona: Paidós.
- Brown, D.M. (2012): “Comparative Climate Change Policy and Federalism: An Overview”, en Review of Policy Research, número 29, pp. 322-334.
- Brown, G. (1994.): “Canadian Federal-Provincial Overlap and Government Inefficiency”, en Publius: The Journal of Federalism, número 24, pp. 21-38.

- Cámara Villar, G. (2004): “El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en Revista de Derecho Constitucional Europeo, número 1, pp. 197-240
- Colino Cámara, C. et al. (2012): La práctica de la cooperación intergubernamental en España, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- 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, Barcelona: IEA, pp.135-298.
- Daniell, K.A. et al. (2009): “Aiding multi-level decision-making processes for Climate Change mitigation and adaptation”, en IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, número 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”, Barcelona: INDRET. Revista para el análisis del derecho. En: <http://www.indret.com>
- Hollander, R. (2009): “Rethinking Overlap and Duplication: Federalism and Environmental Assessment in Australia”, en Publius: The Journal of Federalism, número 40, pp. 136-170.
- Jaria i Manzano, J. (2005): “Problemas competenciales fundamentales en material de protección del medio ambiente”, en Revista Vasca de Administración Pública, número 73, pp. 117-134.
- Keskitalo, E.C. (2010): Developing adaptation policy and practice in Europe: multi-level governance of climate change, Berlin: Springer.
- Lozano Cutanda, B. et al. (1999): “El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultraeficacia protectora”, en Revista de administración pública, número 148, pp. 99-132.
- Mayntz, R. (2001): “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en Reforma y democracia, número 20, pp. 7-22.
- Ortega Álvarez, L. (2008): “El medio ambiente y los nuevos Estatutos de Autonomía”. Noticias de la Unión Europea, número 182, pp. 55-62.
- Parejo Alfonso, L. (2008): Código de Medio Ambiente. Madrid: Thomson-Aranzadi.
- Paterson, M., et al. (2003): “Conceptualizing global environmental governance: from interstate regimes to counter-hegemonic struggles”, en Global Environmental Politics, número 3, pp. 1-10.
- Pérez Medina, J.M., (2009): “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado”, en Revista Jurídica de Castilla y León, número 19, pp.313-355.
- Pérez Gabaldón, M. (2011): Los problemas competenciales en materia medioambiental y las relaciones intergubernamentales como posible vía de solución, Valencia: Col·lecció Temes de Les Corts.
- Pérez Gabaldón, M. (2013a): La gestión intergubernamental de la política de cambio climático en España. Pamplona: Aranzadi.

- 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”, en López Basaguren, A. y Escajedo Sanepifanio, L. (Eds), *The ways of federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Berlin: Springer-Verlag, pp. 269-282.
- Robertson, R. (1992), *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londres: Sage.
- Terol Becerra, M. J. (2000): “Acerca del carácter más razonable que racional de la jurisprudencia constitucional relativa al medio ambiente”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 59, pp. 331-344.
- Watts, R.L. (2008): *Comparing Federal Systems*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations. ■