El marco de las relaciones intergubernamentales de la política de medio ambiente en el Estado autonómico

Mercedes Alda Fernández
y Juan Antonio Ramos Gallarín*

Palabras clave: *Medio ambiente, relaciones intergubernamentales, gestión intergubernamental, Estado Autonómico, políticas públicas.*

1. Introducción¹

El objeto del presente análisis son las relaciones que se establecen entre los distintos niveles territoriales de gobierno en el ámbito de la política de medioambiente en España. El periodo considerado abarca, con desigual grado de atención, los últimos veinte años.

Nuestra reflexión se apoya en los planteamientos y conceptos propios del enfoque de políticas públicas, los estudios sobre relaciones intergubernamentales (RIG) y el enfoque de gobierno multinivel. A estos efectos vamos a entender la política de medio ambiente como uno de los productos del sistema político-administrativo, resultado del funcionamiento de redes en las que participan tanto organizaciones pertenecientes a los distintos niveles de gobierno como actores pertenecientes al ámbito de la sociedad civil (Hanf y Scharpf 1979).

El Estado Autonómico, marco en que se desarrolla la política de medio ambiente, se contempla como un sistema de corte federal que incorpora ciertos rasgos de asimetría político-territorial (Agranoff 1996; Moreno

* Profesores titulares de Escuela Universitaria de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos.

¹ Este trabajo está vinculado al proyecto SEC2002-02675, financiado por la Dirección General de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, del que es investigadora principal la profesora Lourdes López Nieto. Una versión previa de este artículo se presentó como ponencia en el VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Queremos expresar nuestro agradecimiento tanto a los miembros del equipo de investigación como a los miembros del grupo de trabajo del Congreso por sus comentarios y sugerencias. Asimismo queremos agradecer los comentarios y sugerencias de los evaluadores de la Revista.

1997; Linz 1999; Aja 1999). La distribución de responsabilidades y recursos que se establece entre los distintos niveles de gobierno en sistemas complejos como el español determina la generación de situaciones de interdependencia que, a su vez, dan lugar al establecimiento de un conjunto de relaciones más o menos pautadas y formalizadas entre ellos (Rose 1985). En este sentido, las RIG (Wright 1988; Krane y Wright 1998) son un aspecto del sistema político que conviene tomar en consideración a la hora de analizar el funcionamiento del mismo y la dinámica de las distintas políticas públicas.

De acuerdo con Guy Peters (2001: 132), los contactos entre actores pertenecientes a distintos niveles de gobierno pueden llevarse a cabo sin necesidad de atenerse a una eventual jerarquía de poderes territoriales. Esto es, en un sistema de gobierno multinivel los actores subnacionales estarían en condiciones de acceder a centros supranacionales de decisión sin la mediación del nivel nacional. El punto de partida del enfoque del gobierno multinivel es la existencia de solapamiento de competencias entre múltiples niveles de gobierno y la interacción de actores políticos a través de estos niveles. En lugar de los dos niveles de juego asumidos por quienes mantienen un enfoque centrado en el Estado, los teóricos del gobierno multinivel postulan la existencia de un sistema de redes de política multinivel. La estructura del control de la política es variable a través de las distintas áreas de políticas (Marks *et al.* 1996a: 41). Todas estas características pueden ser observadas en el artículo que presentamos.

Los procesos en materia de política de medio ambiente involucran a cuatro niveles territoriales de gobierno (europeo, central, autonómico y local) y a una amplia variedad de actores económicos y sociales. Dado el alcance limitado que inevitablemente tiene un trabajo de este tipo, vamos a prestar especial atención a las relaciones que se establecen entre los que consideramos actores fundamentales en este terreno dentro del marco general del Estado Autonómico: el complejo Gobierno-Administración General del Estado (en lo sucesivo AGE) y las Comunidades Autónomas (CCAA), lo cual no implica desatender aquellos aspectos que resulten más relevantes en el ámbito europeo², y en menor medida, en el local.

El estudio presenta la política de medio ambiente en el marco que proporcionan la evolución del Estado Autonómico y el proceso de construcción política de la UE. En este sentido, se exploran las situaciones de interdependencia que se dan entre los distintos actores implicados en la política de medioambiente. Asimismo, se intenta una caracterización de las pautas de relación existentes a través del análisis de ciertos mecanismos que se han institucionalizado en nuestro sistema político-administrativo. También se indaga acerca de las diferencias existentes entre las RIG que se desarrollan en la política de medio ambiente y las que tienen lugar en otras políticas sectoriales, al tiempo que se presta atención a las pautas de relación de la AGE con los distintos territorios.

La metodología utilizada se basa en el análisis de fuentes secundarias relativas a la estructura de los distintos niveles territoriales de gobierno y las responsabilidades asignadas a cada uno de ellos, los contenidos e instrumentos de la política de medio ambiente, y el diseño y la actividad de los mecanismos institucionalizados de relación entre los actores implicados en la misma.

Los contenidos del presente trabajo se organizan en tres grandes epígrafes dedicados, respectivamente, a la caracterización de la política de medio ambiente en el Estado Autonómico, el análisis de las estructuras a través de las que aquella se desarrolla, y la exploración de la dinámica intergubernamental presente en los procesos de la política medioambiental.

² En este artículo hablaremos siempre de Unión Europea (UE), sin hacer las distinciones precisas entre Comunidad Económica Europea, Comunidad Europea y Unión Europea.

2. Caracterización de la política de medio ambiente en el Estado Autonómico

El análisis de la política de medio ambiente en el Estado Autonómico debe tener en cuenta algunos elementos que facilitan su caracterización. En primer lugar hacemos una referencia explícita al carácter multidimensional de la noción de medioambiente. En segundo lugar, debemos tener presente que la política de medioambiente en España se desarrolla en el marco más amplio de la política medioambiental a nivel europeo que ha ejercido una notable influencia sobre las pautas de desarrollo de la política medioambiental española. En tercer lugar, conviene prestar atención al modo en que se distribuyen las responsabilidades en materia de medio ambiente entre los distintos niveles territoriales de gobierno, favoreciendo la consolidación de una serie de situaciones de interdependencia no uniforme que condiciona el modo en que se desarrollan los diferentes procesos de la política.

2.1. Las diferentes facetas de la política de medio ambiente y sus interconexiones

La política de medio ambiente integra distintas áreas de actuación³, lo que condiciona la presencia y el papel de distintos actores. En los últimos tiempos es habitual presentar los conceptos de medioambiente y desarrollo sostenible como nociones relacionadas. Esta última integra, al menos, tres dimensiones: económica, social y ambiental (OCDE 1988). El reconocimiento de este carácter multidimensional favorece la incorporación de las consideraciones medioambientales de forma transversal en el conjunto de las políticas públicas, condición necesaria para un eficaz tratamiento de los problemas que tenemos planteados en la actualidad. A esto hay que añadirle el claro carácter transnacional que tiene la política de medio ambiente debido a que los problemas generados no respetan las fronteras de los Estados.

Por otra parte, en la caracterización de la política medioambiental de un país inciden factores como las características del propio país, su tradición y prioridades, y el tipo de actuaciones que desarrollen: preventivas o reactivas, con carácter interdisciplinario y horizontal, o fragmentario y sectorial.

Tampoco conviene perder de vista que la política de medio ambiente tiene un claro componente regulativo, se desarrolla a través de distintos niveles de gobierno, haciendo que sus actores y los papeles desempeñados por los mismos, varíen en función de la posición en la que se encuentren en los distintos momentos del desarrollo de la política.

2.2. La política de medio ambiente en la UE como marco de referencia para la política medioambiental en el Estado Autonómico

Ya el Tratado de Roma (1957), al perseguir la integración de las economías a través de un mercado común, contribuyó a poner de manifiesto la necesidad de armonizar las leyes nacionales sobre medio ambiente (Rehbinder y Stewart 1988). Desde entonces hasta el día de hoy hemos asistido a un proceso caracterizado por una progresiva maduración y consolidación de la política medioambiental de la UE que se ha ido reflejando a través de los distintos tratados⁴ y programas de actuación medioambiental.

³ Que podrían sistematizarse de la siguiente manera: contaminación acústica, atmosférica, de las aguas, protección de la naturaleza y gestión de residuos.

⁴ Y en las distintas propuestas de modificación de los mismos.

De manera muy sintética pasamos a ver los papeles fundamentales de los actores de relevantes de la UE en la política ambiental. Cada uno de ellos juega un determinado papel en el desarrollo de la política medioambiental de la UE, que ha ido variando a lo largo del tiempo, y que afecta directamente a los Estados miembros.

– *El Consejo Europeo*, encargado de definir las orientaciones políticas generales de la UE, ha hecho que las prioridades ambientales hayan variado en ocasiones dependiendo del Estado miembro que ocupara la presidencia. El Consejo de Medio Ambiente, integrado por los Ministros de medioambiente de los Estados Miembros, decide por mayoría cualificada en co-decisión con el Parlamento las directrices específicas de medioambiente.

– *La Comisión (COM)*, a través de su Dirección General de Medio Ambiente, elabora la normativa en la materia y cuida de que los Estados miembros la pongan realmente en práctica. Entre las acciones que la COM puede llevar a cabo se encuentra el inicio de procesos legales contra los Estados miembros y contra empresas privadas, que pueden acabar dirimiéndose ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Hasta el Tratado de Maastricht probablemente era la institución más relevante en el desarrollo de la política medioambiental de la UE, posición que ahora comparte con el PE, debido a su capacidad para legislar con el Consejo.

– *El Parlamento Europeo (PE)*, con su Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, ha incrementado su capacidad para influir en el proceso decisorio de la política medioambiental de la UE como resultado de la progresiva extensión del procedimiento de co-decisión a la mayoría de las áreas de la política medioambiental.

La COM es, probablemente, uno de los puntos clave de acceso a los grupos de presión que tratan de ganar representación en los Comités Consultivos de la misma. Tras el Tratado de Maastricht, el PE se ha ido convirtiendo progresivamente en un punto de acceso a los grupos de presión, quienes además de tratar de influir en la legislación comunitaria, proporcionan información a las instituciones europeas acerca de las actuaciones nacionales y del incumplimiento de la normativa comunitaria por parte de los mismos.

– *El Comité de las Regiones (CdR)*, reúne a representantes de los entes locales y regionales de la UE. Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, la Comisión y el Consejo tienen la obligación de consultar al CdR en materia de medio ambiente, lo cual supone una ampliación de los mecanismos de participación de los gobiernos subnacionales en los procesos decisorios a nivel europeo.

– *La Agencia Europea de Medio Ambiente*, tiene como función principal la recogida, elaboración y difusión de información fiable sobre la situación y la evolución del medio ambiente en Europa. Su objetivo es ayudar a la UE y a los países miembros a adoptar decisiones mejor informadas sobre la materia, integrando consideraciones ambientales en las políticas económicas a fin de lograr un desarrollo sostenible.

Si se observan las pautas de desarrollo de la política de medio ambiente en nuestro país, podemos decir que tiene un carácter más bien reactivo. Una primera muestra de lo dicho la encontramos en las propias condiciones de la adhesión, en las que se optó por no retrasar la implantación de las directivas comunitarias sobre esta materia. A nuestro juicio esta decisión ha tenido efectos ambivalentes. Por una parte, facilitó en su momento la rápida trasposición de la normativa europea; por otra, ha afectado negativamente a la efectividad real de la misma en el proceso de implantación en España. En todo caso, la obligatoriedad de trasponer y aplicar la normativa de la UE ha hecho que ésta siga siendo el actor principal que marca las pautas a seguir en España en materia de medio ambiente.

2.3. Marco competencial e interdependencia en la política de medio ambiente

El modo en que se organiza la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno es un aspecto del sistema político que tiene consecuencias muy importantes para las RIG. En este sentido, creemos que conviene prestar especial atención a tres cuestiones: en primer lugar, qué grado de responsabilidad se asigna a cada nivel de gobierno sobre una determinada materia; segundo, en qué medida los distintos territorios asumen competencias similares en relación con dicha materia; por último, si existen o no diferencias interterritoriales apreciables en lo que se refiere al momento de inicio de sus actividades.

En la Constitución Española⁵ (CE) se fija la división de competencias entre la AGE y las CCAA. El Estado tiene competencia para establecer la legislación básica sobre el medio ambiente, «sin perjuicio de las facultades de las CCAA de establecer normas adicionales de protección» (Art. 149.23). Las CCAA por su parte tienen responsabilidades, entre otras, de gestión en materia de protección del medio ambiente. Los municipios, dependiendo de su tamaño tienen mayores o menores competencias medioambientales, así como la posibilidad de desarrollar actividades en colaboración con otras administraciones.

Los primeros trasposos de competencias a las CCAA en materia de medio ambiente se producen antes de 1982, y afectan particularmente a Cataluña, Galicia y País Vasco. En el caso de las restantes CCAA el mayor número de trasposos tienen lugar en el periodo comprendido entre 1983 y 1985, si bien, por ejemplo Extremadura recibe el grueso de las transferencias con cierto retraso.

El análisis de las competencias asumidas por las CCAA actualmente nos permite contemplar una considerable variedad de situaciones que genera un entramado de relaciones y dependencias no uniforme respecto del nivel nacional. Salvo en contadas materias, no existe una coincidencia en las competencias exclusivas. Por lo que respecta a las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, las CCAA disponen, de una u otra forma, de capacidad para dictar normas adicionales en materia de protección del medio ambiente. Existen competencias, como las relativas al aprovechamiento de montes o los espacios naturales protegidos que, dependiendo de la CA, se recogen bien como exclusivas, bien como de desarrollo legislativo y ejecución. Las competencias de ejecución, por su parte, se refieren fundamentalmente a vertidos industriales y contaminantes, y en algunos casos, a salvamento marítimo.

Esta breve visión general del mapa competencial autonómico, así como su evolución, en los que no entramos ahora con detenimiento, resulta de interés porque nos ofrece pistas a la hora de valorar el papel y la capacidad de influencia de una determinada CA en los procesos de negociación en materia de política medioambiental a lo largo del tiempo, puesto que no todos los actores juegan todo el tiempo con un mismo marco competencial. Podemos añadir también que, tal y como se mencionaba al principio de este trabajo, el solapamiento de competencias entre ambos niveles de gobierno, y la interacción de sus correspondientes actores políticos, muestra otro rasgo más del sistema de gobierno multinivel.

3. Estructuras administrativas y relaciones intergubernamentales en la política de medio ambiente

Como hemos señalado, las RIG involucran a una gran variedad de actores y se desarrollan en ámbitos diversos vinculados tanto al poder legislativo como al ejecutivo, sin olvidar el papel de las instancias judiciales

⁵ En su artículo 45 establece los primeros fundamentos relativos a la política medio ambiental.

como espacio para la resolución de conflictos que no han podido ser gestionados de manera satisfactoria a través de otros medios. Las RIG emplean mecanismos que presentan grados diversos de formalización. Manteniéndonos en el ámbito del complejo gobierno-administraciones públicas, existen una serie de estructuras dedicadas específicamente al intercambio de información y a la discusión de cuestiones relativas a la configuración y el desarrollo de las correspondientes actuaciones públicas en la materia. Si bien en algunos casos la participación en estos órganos está limitada a actores públicos pertenecientes a la AGE, en la mayoría de ellos se busca precisamente facilitar el contacto entre actores pertenecientes a distintos niveles de gobierno o entre actores públicos y actores privados.

En las páginas siguientes repasaremos, en primer lugar y de forma breve, la evolución de la organización administrativa en materia de medio ambiente tanto en la AGE como en las CCAA. Seguiremos con la presentación y caracterización breve de los órganos de cooperación de la AGE con las CCAA más formalizados. Posteriormente nos ocuparemos de una serie de órganos colegiados localizados en el Ministerio de Medio Ambiente que se encargan, en la mayor parte de los casos, de aspectos sectoriales más concretos. Para finalizar, haremos una breve referencia a la Red de Autoridades Ambientales, concebida como elemento de enlace entre las estructuras administrativas del Estado (en el ámbito nacional y subnacional) y las autoridades medioambientales de la UE.

3.1. Evolución de la organización administrativa en materia de medio ambiente

Las primeras tentativas de organización administrativa medioambiental en la Administración del Estado se remontan a los años sesenta con la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y la Comisión Interministerial de Medio Ambiente, concebidas como instrumentos para impulsar la coordinación y la unidad de programación en este ámbito. En 1977 se crea el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en el que se integra la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente, surgiendo poco después una Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. En 1991, tras una larga serie de cambios, el medio ambiente alcanza el rango de Secretaría de Estado, evolución que culmina con la creación del Ministerio de Medio Ambiente diez años después de nuestro ingreso en la UE.

Las estructuras administrativas de las CCAA han evolucionado a ritmos diferentes y siguiendo pautas diversas. Algunas, como Cantabria o Madrid, crearon Agencias de medio ambiente a mediados de los años ochenta, mientras otras establecieron estructuras equivalentes en los años noventa. Algunas de las Consejerías creadas fueron suprimidas tras el cambio político que se produjo en la mayoría de las CCAA en 1995, quedando integrada esta materia en el ámbito del urbanismo y la planificación del territorio (Font 1999). Otras CCAA lo vincularon posteriormente a los departamentos de agricultura o de desarrollo regional. Este proceso se vio acompañado de una proliferación de Consejos y Comisiones de medio ambiente que se inició también a mediados de los años ochenta.

3.2. Órganos formales de cooperación AGE-CCAA: la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y las Comisiones Bilaterales de Cooperación

Con todas sus limitaciones, en tanto no se defina y consolide la Conferencia de Presidentes, y a la espera de cuáles sean los resultados finales del proceso de reforma constitucional en marcha, especialmente en lo relativo al papel del Senado, las Conferencias Sectoriales (CS) constituyen el mecanismo institucionalizado de más alto nivel para la relación entre la AGE y las CCAA⁶. Las CS están presididas por el ministro con competencia

⁶ Para un análisis comparado de la organización y la actividad de las distintas Conferencias Sectoriales, véase González (2004).

general sobre la materia en cuestión y cuentan con la presencia de representantes del ministerio o ministerios directamente implicados, así como de los consejeros de las CCAA que hayan asumido las competencias correspondientes.

La Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (CSMA) se constituye formalmente a finales de 1988 y ocupa un lugar intermedio en el orden cronológico de aparición de este tipo de órganos. La conferencia se creó por acuerdo de sus integrantes sin que mediara norma con rango de ley y se dotó de un reglamento de funcionamiento en febrero de 1995. La CSMA muestra un grado relativamente elevado de formalización y de estabilidad en su regulación.

Junto a las estructuras para las relaciones multilaterales ente la AGE y el conjunto de las CCAA existen en el sistema español otras en las que ambos niveles territoriales de gobierno interactúan de forma bilateral. En el actual marco institucional, las Conferencias Bilaterales de Cooperación (CBC), integradas fundamentalmente por responsables públicos de primer y segundo nivel, son los órganos de cooperación bilateral que, en la esfera de la función ejecutiva, tienen reconocido un mayor rango formal.

3.3. Órganos colegiados del Ministerio de Medio Ambiente

– *Consejo Asesor de Medio Ambiente.*— Creado en 1994, su estructura, funciones y procedimientos de actuación han sido objeto de frecuente debate político y social. En la actualidad, y tras diversos cambios en su regulación, no contempla la participación directa de las CCAA y limita de manera importante las posibilidades de interacción de los representantes de los GGLL. Está muy abierto, sin embargo, a la participación de los distintos intereses sociales y de expertos, cuya representación concreta ha sido objeto de repetidas revisiones entre los años 1996 y 2005. El Consejo Asesor de Medio Ambiente tiene como papel fundamental proporcionar un foro de discusión en el que se generen ideas útiles para la elaboración de la política de medio ambiente, así como dotar a la AGE de un mecanismo que favorezca el seguimiento de las políticas medioambientales generales orientadas al desarrollo sostenible.

– *Consejo Nacional del Agua.*— Aparece en 1985 y su regulación ha sido sometida a revisión en repetidas ocasiones. En la actualidad tiene un claro carácter intergubernamental. Cuenta con la presencia de representantes de las CCAA, de la FEMP, de los organismos de cuenca, y de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes. Incorpora también representación de diversos intereses económicos y sociales, de expertos en la materia, y de diferentes departamentos ministeriales. Presidido por el Ministro de Medio Ambiente, es el órgano consultivo superior en materia de aguas y tiene como función básica la de informar sobre los planes hidrológicos nacionales y de cuenca, así como sobre cualquier plan o proyecto que afecte a la planificación hidrológica o usos del agua.

– *Consejo Nacional del Clima.*— Creado en 1992, en sus inicios no tenía un carácter intergubernamental. A partir de 2001, dada la naturaleza de sus funciones y a la vista del modo en que quedan distribuidas las responsabilidades entre los distintos niveles territoriales de gobierno, incorpora a un representante de cada una de las CCAA y a otros tres de la FEMP, así como a organizaciones empresariales y cámaras de comercio, organizaciones de consumidores, organizaciones sindicales, y expertos. Tiene entre sus funciones la de elaborar y elevar al Gobierno la propuesta de estrategia para la lucha contra el cambio climático, así como la de hacer el seguimiento y la evaluación de la misma.

– *Consejo de la Red de Parques Nacionales.*— Surge en 1997. Tiene un marcado carácter intergubernamental y cuenta con la participación de representantes políticos de primer nivel, tanto de la AGE, como de las CCAA.

Presidido por el Ministro, está integrado por representantes de la AGE, consejeros de las CCAA en cuyos territorios se localizan parques nacionales, presidentes de los patronatos de parques nacionales y representantes de los gobiernos locales correspondientes; incorpora asimismo la presencia de organizaciones sociales orientadas a la conservación de espacios naturales. El Consejo informa preceptivamente sobre las directrices para la ordenación de los recursos naturales y cuenta con el apoyo de varios comités mixtos AGE-CCAA.

– *Consejo Nacional de Bosques*.– Órgano de naturaleza intergubernamental y de participación social creado en el año 2000. Cuenta con la presencia de varios departamentos ministeriales y de los dos niveles subnacionales de gobierno, así como de organizaciones empresariales, propietarios forestales, sindicatos, organizaciones de consumidores, colegios profesionales, universidades, y ONG de ámbito estatal relacionadas con la conservación de espacios naturales. Tiene como funciones básicas la elaboración de informes y estudios sobre el sector forestal, el seguimiento de planes y programas de ámbito estatal en este terreno, y el asesoramiento técnico de las delegaciones españolas en organismos internacionales.

3.4. Red de Autoridades Ambientales

La Red de Autoridades Ambientales es un mecanismo previsto por la UE con el fin de garantizar la integración de la política de medio ambiente en las iniciativas que se benefician de los fondos estructurales y de cohesión. A estos efectos cada Estado miembro identifica a los responsables públicos en esta materia en los distintos niveles territoriales de gobierno y los pone en contacto con los responsables de la gestión de los fondos europeos y con otros actores relevantes. Cada red nacional de autoridades ambientales está a su vez integrada en la correspondiente red europea. La Red de Autoridades Ambientales mantiene reuniones periódicas en las que participan representantes de la Comisión Europea. En el caso español forman parte de ella representantes del Ministerio de Medio Ambiente y de los restantes departamentos que gestionan fondos europeos, de las consejerías de Medio Ambiente y de Hacienda de las CCAA, así como de asociaciones del sector privado, y de los GGLL a través de la FEMP.

Esta visión general de las estructuras en las que se discute y se intercambia información relativa a la política de medio ambiente nos permite constatar la existencia de un complejo entramado de relaciones multinivel, que refleja las distintas dimensiones e interconexiones de la política de medio ambiente, y en el que participan tanto actores públicos pertenecientes a distintos niveles de gobierno, como actores pertenecientes a la sociedad civil.

4. La dinámica intergubernamental en los procesos de la política de medio ambiente

Al inicio de este trabajo señalábamos que las situaciones de interdependencia derivadas del modo en que se distribuyen las responsabilidades y los recursos entre los diferentes niveles de gobierno dan lugar al establecimiento de RIG. Estas relaciones se ponen de manifiesto en las distintas etapas del desarrollo de la política, y reflejan tanto las peculiaridades propias de la misma como su trayectoria a lo largo del tiempo.

En las páginas siguientes vamos a intentar mostrar cómo se materializan las RIG en el marco de los procesos de la política de medio ambiente. Para ello atenderemos a algunos de los elementos de la misma en los que, a nuestro juicio, quedan más claramente reflejadas las características propias de la política y la evolución de ésta. Así, nos referiremos en primer lugar a los aspectos intergubernamentales asociados al proceso de trasposición de

la normativa europea, haciendo referencia a la participación de las CCAA y la AGE en el mismo prestando especial relevancia a las CCAA como gobierno subnacional. A continuación, exploraremos la actividad desarrollada a través de algunos de los principales instrumentos de colaboración entre la AGE y las CCAA. Por último, atenderemos a la financiación de las acciones en materia de política medioambiental y sus implicaciones intergubernamentales tomando como ejemplo el programa LIFE.

4.1. Aspectos intergubernamentales del proceso de trasposición de la normativa medioambiental europea

Como hemos señalado anteriormente, la UE juega un papel fundamental en el establecimiento de la política de medio ambiente a través de la elaboración de normativa sobre la materia. El proceso de europeización de la política ambiental no solo se ha simultaneado sino que también ha penetrado en el proceso de territorialización, reforzando el carácter multinivel de la política (Font 2001: 399). La trasposición de la normativa comunitaria es un proceso relevante que en el caso español se ve afectado por la existencia de competencias compartidas entre la AGE y las CCAA.

En el ciclo nacional de trasposición⁷ de la normativa comunitaria es el gobierno central quien asume el liderazgo, fundamentalmente a través del Ministerio que ostenta las competencias de Asuntos Exteriores, junto con la Representación Permanente (REPER) y distintos comités interministeriales. Por otra parte, el carácter gubernamental del Consejo en sus diferentes niveles (grupos de trabajo, COREPER, Consejo de Ministros), garantiza la presencia de las administraciones nacionales en defensa de los intereses estatales (Arias Martínez 1998: 493).

Dado que en materia de medio ambiente existen competencias que son compartidas por la AGE y las CCAA, las iniciativas de la Comisión se tratan en la Conferencia Sectorial correspondiente, donde se intenta llegar a acuerdos acerca del proceso de trasposición de la directiva concreta. En los casos en los que las competencias son exclusivas de las CCAA, la AGE puede tener problemas para controlar el proceso de trasposición, situación que puede producir consecuencias no deseadas, puesto que la Comisión sanciona a los Estados aunque el incumplimiento sea regional. Cuando la AGE no traspone la Directiva y las CCAA tienen competencia exclusiva, éstas pueden aplicarla con el denominado «efecto directo», desarrollando su propia normativa, puesto que la AGE no lo ha hecho previamente⁸.

En lo referente a las iniciativas de la Comisión relacionadas con procesos legales que han afectado a España, cabría destacar algunos datos⁹ indicativos de los comportamientos de la AGE y de las CCAA. A modo de ejemplo, si consideramos la información correspondiente al año 2002, podemos señalar que el número de casos de las distintas CCAA supera en veinte puntos porcentuales a los de la AGE.

Por otra parte, la existencia de competencias compartidas podría estar afectando negativamente a los niveles de conflictividad intergubernamental en España. Si atendemos al número de conflictos planteados por las CCAA en su relación con la AGE entre los años 1981-2003, observamos que la política de medio ambiente ocupa la cuarta posición. Curiosamente la AGE se ha mostrado mucho menos beligerante respecto a las CCAA¹⁰.

⁷ Parte de la información utilizada en este epígrafe procede de un proyecto de investigación del Centro de Investigación y Documentación del Ministerio de Justicia de los Países Bajos sobre Trasposición de Directivas Comunitarias en el que hemos participado.

⁸ Por ejemplo en la Comunidad de Madrid con la Directiva de Impacto Ambiental entre otras.

⁹ Fuente: Ministerio de Medio Ambiente (2004: 431-434).

¹⁰ Tribunal Constitucional: *Boletines Informativos*, varios años.

La participación de las CCAA en la política de la UE ha ido variando a lo largo del tiempo. En los primeros momentos del desarrollo del Estado Autonómico su diseño institucional no favorecía la participación de las CCAA¹¹. Tampoco contribuía a ello el funcionamiento irregular de la CSMA, la no obligación jurídica de los compromisos alcanzados (Arias Martínez 1998: 498), o el diseño del Senado. En consecuencia, las CCAA han procurado dotarse de mecanismos que favorecieran su presencia directa en los centros comunitarios de decisión, por ejemplo a través del desarrollo de oficinas propias de representación en Bruselas, lo que ha permitido ir accediendo a la información, canalizar la defensa de sus intereses económicos, sociales y culturales, y participar en la política de la Unión ejerciendo, en la medida de lo posible, cierta influencia a lo largo del proceso decisorio comunitario (Arias Martínez 1998: 357-258).

Un Acuerdo de 1994 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) establece un paralelismo entre la actuación interna de las distintas conferencias sectoriales, las distintas políticas comunitarias y los Consejos en los que se decide cada una de esas políticas, actuando en parte como una especie de motor y garante del sistema en su conjunto¹².

La Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER, creada en 1996, permite la presencia directa de representantes autonómicos en las delegaciones negociadoras españolas, abriéndose poco después la posibilidad de que las CCAA estuvieran presentes en medio centenar de comités de la Comisión¹³.

Distintos acuerdos de la CARCE, publicados en 2005, regulan tanto la participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo de la UE, como el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la UE, lo que constituye otro avance formal aún cuando sea pronto para valorar sus impactos reales.

Tampoco podemos perder de vista que en ocasiones las CCAA intentan influir en los procesos de adopción de decisiones a través de contactos bilaterales, sin tener posiciones aunadas, lo que puede llegar a debilitar su posición. La Conferencia de Presidentes Autonómicos, que si bien estaba concebida hace tiempo ha tenido sus primeras reuniones hace poco, podría llegar a ser un mecanismo interesante que mejorara la participación de las CCAA en el proceso.

La política ambiental española presenta un cierto déficit de implantación, al que puede contribuir en ocasiones la falta de comunicación o coordinación entre la AGE y las CCAA, así como la propia organización territorial de la política (Colino 2002: 330). La complejidad de la política medioambiental especialmente en su proceso de elaboración y formación, su carácter técnico, sus repercusiones económicas, el reparto competencial existente en el Estado autonómico, y la dirección de la política por parte de la UE, entre otros factores, hacen necesaria la participación y la colaboración de los distintos niveles de gobierno en su formulación para evitar el déficit de implantación existente. En relación con ello cabe señalar que, a pesar de las limitaciones existentes, la propia dinámica de la UE y la evolución del Estado autonómico están induciendo cambios en las necesarias pautas de cooperación y colaboración¹⁴.

Como podemos ver, la política medioambiental en el Estado autonómico se desarrolla en un sistema de gobierno multinivel donde los gobiernos subnacionales han ido accediendo paulatinamente al nivel supranacional de decisión.

¹¹ Véase Aguilar (1997).

¹² Véase Pérez Tremps (1998: 286-287).

¹³ Acuerdo de la CARCE en (1997).

¹⁴ Véase Marks *et al.* (1996b); Jordan (2001); Subirats (1999); Colino (2001), Pérez Tremps (1998).

4.2. La cooperación intergubernamental institucionalizada entre la AGE y las CCAA: Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, comisiones bilaterales de cooperación, convenios de colaboración y planes y programas conjuntos

– Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y comisiones bilaterales de cooperación

El análisis de las pautas de actividad de las CS nos permite comprobar la existencia de diferencias importantes entre órganos vinculados a distintas políticas sectoriales. En este sentido, conviene señalar en primer lugar que la CSMA no está entre las que acumula un mayor número de reuniones. De acuerdo con la información disponible, la CSMA celebró un total de veintidós reuniones en el periodo 1986-2002, cifra que representa menos del cuatro por ciento del total de todas las reuniones de las CS, y que se encuentra muy lejos de las correspondientes a CS relacionadas con las principales políticas de bienestar, o con algunas políticas de intervención en la economía¹⁵.

La Tabla 1 muestra la existencia de una pauta regular de contacto entre la AGE y las CCAA en el seno de la CSMA, que se materializa en la celebración de reuniones prácticamente todos los años, si bien el promedio de reuniones en los años en que éstas tienen lugar no se encuentra entre los más altos.

El análisis de los asuntos tratados en las reuniones de las CS nos proporciona algunas pistas acerca de los términos en que se plantean las relaciones de interdependencia entre el nivel nacional de gobierno y las CCAA.

TABLA 1
Reuniones de la CSMA (1992-2002)

Año	N.º reuniones CSMA	N.º total reuniones año	N.º reuniones año
1992	1	32	3,1
1993	0	25	0,0
1994	2	29	6,9
1995	2	41	4,9
1996	2	34	5,9
1997	1	41	2,4
1998	2	40	5,0
1999	2	45	4,4
2000	2	44	4,5
2001	4	65	6,2
2002	1	58	1,7
TOTAL	19	454	4,2

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Administraciones Públicas.

¹⁵ Véase MAP (2004: 60).

En primer lugar, merece la pena subrayar la importancia que la dimensión supranacional de la política de medio ambiente, y de manera muy especial lo relacionado con la UE, tiene para los actores públicos nacionales. En efecto, un tercio del total de asuntos tratados se refiere claramente a la actividad de la AGE en los órganos de la UE, a la transposición y aplicación de la normativa europea o a procesos relacionados con negociaciones o convenios internacionales. En segundo lugar, se pone de manifiesto la importancia de la dimensión regulativa en el conjunto de la política de medio ambiente. Por último, aún cuando desde un punto de vista cuantitativo no se trata de un tipo de asunto que aparezca de manera particularmente frecuente, sí aparecen de manera recurrente las cuestiones relativas al intercambio de información y el establecimiento de criterios para el reparto de fondos¹⁶.

Por lo que respecta a las CBC, si atendemos a la información aportada por algún trabajo reciente (Ramos, 2004) es preciso concluir que no juegan un papel activo en la materia.

– *Los convenios de colaboración*

A los efectos del presente trabajo, contemplamos los convenios de colaboración como una técnica de gestión intergubernamental que se encuadraría dentro de la categoría de las técnicas de gestión cooperativa (Agranoff 1989). Su carácter concreto y versátil convierte a los convenios en un instrumento de cooperación intergubernamental presente prácticamente en todos los ámbitos de acción pública, si bien con intensidades diferentes (López Nieto 2004).

Si consideramos el total de 190 convenios de colaboración que vinculan a la AGE con las CCAA a lo largo del período 1979-2002, observaremos que el número de los suscritos por las autoridades competentes en materia de medio ambiente, representan poco más del tres por ciento (véase Tabla 2)¹⁷. De hecho, la pauta de suscripción de convenios en el área de medio ambiente recuerda más a la propia de ámbitos de actuación asociados a funciones que tradicionalmente han sido responsabilidad del gobierno central (interior, hacienda, defensa, justicia) que a aquellas ligadas a competencias concurrentes o compartidas como es el caso que nos ocupa.

El análisis de los convenios suscritos cada año nos permite observar una cierta tendencia al incremento de la actividad de colaboración, si bien de manera un tanto irregular, y sin que ello suponga un claro incremento del peso relativo de los convenios en materia de medio ambiente sobre el total de los firmados.

La colaboración intergubernamental en materia de medio ambiente a través de los convenios es una actividad en la que participan la inmensa mayoría de las CCAA, aunque no con la misma intensidad. Si consideramos los convenios publicados entre 1998 y 2002 podremos observar que dos CCAA (Cataluña y Galicia) concentran casi un treinta por ciento de los suscritos. La proporción supera el cincuenta por ciento si a éstos añadimos los firmados por Castilla y León, la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana¹⁸.

¹⁶ Véase MAP (2001, 2002, 2003 y 2004).

¹⁷ A fin de valorar adecuadamente el significado de estas cifras debe tenerse en cuenta que la suscripción formal del convenio es habitualmente bilateral, con independencia de que el convenio responda a un modelo que esté siendo utilizado en varias CCAA.

¹⁸ Véase Albertí (varios años), también y MAP, *los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Informe anual* (2002: 22). El número de convenios anuales en materia de medio ambiente recogido en el *Informe Comunidades Autónomas* es sensiblemente distinto al que consta en la pág. 22 del informe del MAP. A esta divergencia contribuyen probablemente varios factores: el hecho de que en la tabla de la citada pág. 22 se reflejen los convenios suscritos por ministerios y no por materias, el que se hagan constar los convenios suscritos y no los publicados en el BOE y, quizás, la existencia de una distinción entre convenios y acuerdos de prórroga, modificación o desarrollo. En cualquier caso, ambas fuentes reflejan las mismas tendencias generales por lo que se refiere a la actividad de colaboración a través de convenios.

TABLA 2

*Convenios suscritos por el Ministerio con competencias generales en materias de medio ambiente
(1979-2002)*

Año	N.º convenios MMA	N.º Total convenios	% según Total
1979	0	14	0,0
1980	0	9	0,0
1981	9	20	45,0
1982	0	25	0,0
1983	0	54	0,0
1984	1	117	0,9
1985	14	116	12,1
1986	8	165	4,8
1987	14	166	8,4
1988	4	153	2,6
1989	8	216	3,7
1990	1	209	0,5
1991	0	229	0,0
1992	8	222	3,6
1993	9	256	3,5
1994	6	280	2,1
1995	27	285	9,5
1996	4	293	1,4
1997	4	357	1,1
1998	2	412	0,5
1999	10	388	2,6
2000	10	461	2,2
2001	24	485	4,9
2002	27	629	4,3
	190	5.561	3,4

Fuente: Elaboración propia con datos Ministerio de Administraciones Públicas.

– Los planes y programas conjuntos

A diferencia de los convenios, caracterizados por la concreción de las actividades a desarrollar, los planes y programas conjuntos habitualmente pretenden proporcionar un marco más amplio, con frecuencia de carácter plurianual, en el que tengan cabida de una manera ordenada una gama relativamente amplia de actividades.

La regulación actual de los planes y programas conjuntos, que data del año 1999¹⁹, es el resultado de un proceso de maduración que transcurre en paralelo con el que experimentan otros instrumentos de cooperación. En esta línea parece justificado sostener que ha sido la práctica de la acción pública en esas áreas de responsabilidad compartida la que ha acabado por dotar de un mayor grado de formalización al instrumento (Alda 2004).

Los planes y programas conjuntos son un elemento que contribuye a la articulación de otros en el contexto más general del sistema de RIG. Así, se contempla que los citados planes tengan su origen en los procesos de negociación y discusión que se desarrollan en las CS. Su desarrollo puede realizarse a través de convenios de colaboración que, frecuentemente, contarán con financiación procedente de varios niveles de gobierno.

Entre finales de los años ochenta y mediados de los noventa se contabilizan un total de setenta y tres planes y programas conjuntos, que corren a cargo de diez ministerios. Siete de ellos están vinculados al departamento de la AGE con competencia general en materia de medio ambiente. En términos relativos, la presencia de los planes y programas relacionados con el medio ambiente ocupa una posición intermedia, por detrás de aquellos en que están implicados los ministerios responsables en materia de agricultura, educación y ciencia y sanidad y consumo (Alda 2004).

La caracterización de los planes y programas conjuntos prevé la posibilidad de que la AGE y las CCAA asuman distintos grados de corresponsabilidad en su definición y gestión (MAP 1996). También cabe la posibilidad de que el plan o programa responda a una iniciativa comunitaria desarrollada conjuntamente por la AGE y las CCAA. En el caso de los relacionados con la política de medio ambiente encontramos ejemplos de las distintas modalidades de actuaciones. Ahora bien, lo que en buena medida constituye un aspecto distintivo de la política de medio ambiente es la existencia de un cierto número de planes que tienen su origen en la UE y que posteriormente involucran a los actores públicos a nivel nacional y subnacional.

Aunque no estamos en condiciones de ofrecer información sistemática y detallada acerca de la conexión existente entre los planes y programas conjuntos y los convenios de colaboración en materia de medio ambiente, sí resulta posible documentar su existencia y continuidad en los últimos años²⁰. En cada uno de los años del periodo 1999-2002 encontramos una cifra de planes conjuntos que oscila entre nueve y trece, que a su vez dan lugar a cerca de un centenar de convenios de colaboración y en torno a los ciento sesenta acuerdos de prórroga, ampliación o desarrollo. Entre ellos se encuentran tres planes vinculados al Ministerio de Medio Ambiente: el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados, el Plan Nacional de Residuos Peligrosos y el Plan Forestal Español, que cuentan con financiación europea. Aunque incompleta, la información disponible permite plantear, al menos como materia de investigación en el futuro, dos cuestiones: en primer lugar, la presencia de las iniciativas relacionadas con el medio ambiente es proporcionalmente mayor cuando consideramos instrumentos de carácter más general; en segundo lugar, estos planes parecen encerrar un menor potencial de colaboración cuando consideramos su traducción operativa en actuaciones susceptibles de ser articuladas a través de convenios.

¹⁹ Ley 4/1999, de 13 de enero.

²⁰ A estos efectos cabe consultar los informes anuales del MAP sobre convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

TABLA 3
Proyectos LIFE medio ambiente financiados en España
(1992-2004)

	1992-1995	1996-1999	2000-2004 ²¹	TOTAL
Andalucía	5	6	7	18
Aragón	4	4	4	12
Asturias	1	1	1	3
Baleares	2	2	0	4
Cataluña	9	15	20	44
Canarias	1	3	1	5
Cantabria	0	1	0	1
Castilla-La Mancha	0	2	2	4
Castilla y León	0	2	5	7
Galicia	1	4	4	9
Extremadura	2	1	1	4
Madrid	1	8	5	14
Murcia	1	2	3	6
Navarra	0	1	1	2
Rioja	0	1	3	4
País Vasco	5	1	1	7
Valencia	5	3	11	19
Ceuta	0	1	0	1
TOTAL	37	58	69	161
Multi-regionales	5	5	7 ²²	
TOTALES	42	63	76	

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Medio Ambiente.

²¹ No figuran datos para el año 2001 porque hasta el año 2000 a los proyectos se les ponía la referencia del año de presentación a las autoridades ambientales nacionales correspondientes. A partir de 2002, se codifican los proyectos según el año de aprobación, por lo que se produce un salto y no existen proyectos LIFE con el código 2001.

²² Sólo proyectos multiregionales aprobados en las convocatorias de 2000 y 2002. Sin contabilizar 2003-2004

4.3. La financiación de actuaciones medioambientales en un contexto de gobierno multinivel: el Programa LIFE

La UE juega un papel importante en la financiación de acciones en materia de medio ambiente. Como cabría esperar dado el carácter multidimensional y transversal de esta política, existen distintos mecanismos a través de los cuales las instituciones comunitarias financian actividades medioambientales. No obstante, el desarrollo de la política europea de medio ambiente ha traído consigo la creación de un instrumento diseñado específicamente para esta finalidad: el Programa LIFE.

El Programa LIFE surgió en 1992 como propuesta de la Comisión para unificar algunos de los instrumentos financieros ya existentes, y tiene como objetivo fundamental contribuir al desarrollo e implantación de la legislación y de las políticas relativas al medio ambiente.

El Programa LIFE, que funciona a través de un mecanismo de co-financiación para las propuestas presentadas por los Estados, actúa en tres áreas: medio ambiente, naturaleza y terceros países. Su gestión corre a cargo de la Dirección General de Medio Ambiente de la COM. Las convocatorias son anuales y las propuestas han de presentarse en cada Estado Miembro ante la autoridad nacional, que en el caso español es el Ministerio de Medio Ambiente. La propuesta se evalúa en la COM, actor responsable de la financiación y el control de la implantación de los proyectos LIFE.

Si analizamos la participación española en el programa podemos observar que la mayoría de las CCAA se han visto beneficiadas con la financiación de proyectos, si bien de manera desigual por lo que respecta al número de los mismos y a su continuidad en el tiempo (véase Tabla 3). Cataluña, seguida a gran distancia por Andalucía, Comunidad Valenciana, Madrid y Aragón son las CCAA que han obtenido financiación para un mayor número de proyectos en el periodo 1992-2004. Cataluña y Andalucía comparten la tendencia hacia el incremento del número de proyectos financiados. Aragón ha mantenido una participación uniforme en el tiempo, mientras que las CA de Madrid y Valencia muestran una pauta más irregular.

Si analizamos el periodo 2000-2004 observamos que las empresas privadas, seguidas de los entes locales y las fundaciones y universidades, son los actores que obtienen financiación para un mayor número de proyectos. Los casos de Cataluña y Valencia, las CCAA que acogen un mayor número de proyectos financiados, sugieren la existencia de pautas diversas en función del territorio.

5. Conclusiones

Tal como sucede en el caso de otras políticas sectoriales, la política de medio ambiente presenta en España un claro componente intergubernamental. Las características propias de la política de medio ambiente junto con la lógica que ha regido la construcción del Estado Autonómico, en el marco más amplio del proceso de transformación de la UE, son factores que han contribuido a modelar la dimensión intergubernamental de la citada política, y a desarrollar un sistema de gobierno multinivel.

La política de medio ambiente en España tiene un marcado carácter reactivo y está fuertemente condicionada por los criterios y las orientaciones que se establecen en el ámbito europeo. Si bien se venían realizando actividades en materia de medio ambiente, nuestra reincorporación política a Europa resulta determinante para la configuración de un espacio propio y distinto para la política medioambiental.

La política de medio ambiente tiene asimismo un carácter multidimensional que favorece la fragmentación de las responsabilidades y las actuaciones en la materia. A ello hay que añadir en el caso español los efectos inducidos tanto por la complejidad del sistema de distribución de competencias entre la AGE, las CCAA y los GLL, como por la lógica de la interacción entre las distintas fuerzas políticas y los diferentes actores institucionales que operan en los diversos niveles de gobierno, lo que da lugar al establecimiento de un sistema de redes de política multinivel. Las dificultades para diseñar un conjunto coherente y razonablemente simple de estructuras administrativas que se encarguen de los distintos aspectos de la política resultan particularmente evidentes en el caso español.

Con todo, la consolidación del Estado autonómico ha ido acompañada de la creación de una red de órganos dedicados específicamente a la gestión de las interdependencias inherentes a la política medioambiental. En estos momentos existen pautas regulares de contacto intergubernamental, si bien los principales mecanismos institucionalizados de relación presentan niveles de actividad inferiores a los que se observan en otras políticas sectoriales. La dimensión europea de la política nacional de medio ambiente y las cuestiones relacionadas con la regulación medioambiental son temas que se tratan de forma recurrente en los órganos intergubernamentales.

La política de medio ambiente se ha servido asimismo de los instrumentos de colaboración intergubernamental existentes para articular actividades concretas en esta materia. También en este caso, las iniciativas de acción conjunta parecen menos numerosas que las desarrolladas en otros ámbitos sectoriales, al tiempo que se observan diferencias en las conductas de las distintas Comunidades Autónomas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Agranoff, R. (1989), «Managing Intergovernmental Processes», en J. L. Perry, ed., *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Agranoff, R. (1996), «Federal Evolution in Spain», *International Political Science Review* 17(4): 385-401.
- Aguilar, S. (1997), *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*. Madrid: Alianza Universidad.
- Aja, E. (1999), *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Albertí, E. (1998, 1999, 2000, 2001 y 2002), «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», en E. Aja, dir., *Informe Comunidades Autónomas*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- Alda, M. (2004), «Los planes y programas conjuntos como instrumentos de cooperación intergubernamental: características y evolución en el Estado Autonómico». Ponencia presentada al IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid, 2-5 de noviembre de 2004.
- Arias Martínez, M. A. (1998), *Comunidades Autónomas y Elaboración del Derecho Comunitario*. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Colino, C. (2001), «La integración europea y el Estado Autonómico: europeización, estrategias y cambios en las relaciones intergubernamentales», en C. Closa, ed., *La Europeización del Sistema Político Español*. Madrid: Istmo. Colección Ciencia Política.
- (2002), «Diseño institucional y eficacia de las políticas. El federalismo y la política medio ambiental», en M. Grau y A. Mateos, *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Font, N. (1999), «Quien es quién en la política ambiental», en S. Aguilar, N. Font, y J. Subirats, eds., *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2001) «La Europeización de la política ambiental: desafíos e inercias», en C. Closa, ed., *La Europeización del Sistema Político Español*. Madrid: Istmo.

- González, A. (2004), «Configuración y funcionamiento de la cooperación multilateral en el Estado Autonómico: las Conferencias Sectoriales. Especial referencia a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con la Unión Europea». Ponencia presentada al IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid, 2-5 de noviembre de 2004.
- Hanf, K. y Scharpf, F. W., eds., (1979), *Interorganizational Policy-Making*. Londres: SAGE.
- Jordan, A. (2001), «The European Union: an evolving system of multi-level governance ... or government», *Policy and Politics*, 29(2): 193-208.
- Krane, D. y D. S. Wright (1998), «Intergovernmental relations», en J. M. Shafritz, ed., *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder: Westview Press.
- Linz, J. J. (1999), «Democracia, multinacionalismo y federalismo», *Revista Española de Ciencia Política*, 1(1): 7-40.
- López Nieto, L. (2004), «Interdependencia funcional en un contexto de autonomía política: los convenios de colaboración entre el gobierno nacional y las Comunidades Autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales». Ponencia presentada al IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid, 2-5 de noviembre de 2004.
- Marks, G.; F. Nielsen; L. Ray y J. Salk (1996a), «Competencies, cracks and conflicts: regional mobilization in the EU», en G. Marks *et al.*, *Governance in the European Union*. London: Sage Publication.
- Marks, G.; Hooghe, L. y K. Blank (1996b), «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance», *Journal of Common Market Studies* 34 (3): 341-378
- Ministerio de Administraciones Públicas (1996), *Puesta en práctica de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado Autonómico*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- (1999, 2000, 2001 y 2002), *Los Convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas: Informe anual*. Madrid: MAP.
- (1999, 2000, 2001 y 2002), *Las Conferencias Sectoriales: Informe Anual*. Madrid: MAP.
- Ministerio de Medio Ambiente (2003), *Programa LIFE-Medio Ambiente de la Unión Europea. Acciones financiadas en España*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- (2000, 2002, 2003, 2004), Base de datos Proyectos LIFE.
- (2004) en *Medio Ambiente en España 2003*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (1992), *Medio Ambiente en España 1991*. Madrid: Secretaría de Estado para las políticas del Agua y del Medio Ambiente. Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Moreno, L. (1997), *La federalización de España*. Madrid: Siglo XXI.
- OCDE (1998), «Sustainable Development: A renewed Effort by the OECD», *OECD Policy Brief* 8.
- Pérez Tremps, P., coord., (1998), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Cataluña: Marcial Pons. Instituto de Estudios Autonómicos. Generalitat de Cataluña.
- Peters, G. (2001), «Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance» *Policy and Politics*, 131-135.
- Ramos, J. A. (2004), «La dimensión bilateral de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: las Comisiones Bilaterales de Cooperación». Ponencia presentada al IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004.
- Rehbinder, E. y S. Richard (1988), *Environmental protection policy: legal integration in the United States and the European Community*. New York: De Gruyter
- Rose, R. (1985), «From Government at the Center to Nationwide Government», en Y. Mény y V. Wright, eds., *Center-Periphery Relations in Western Europe*. Londres: George Allen & Unwin.
- Subirats, J. (1999), «Los estilos en políticas públicas y políticas ambientales», en S. Aguilar, N. Font, y J. Subirats, eds., *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo blanch. Colección Ciencia Política.
- Wright, D. S. (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove: Brooks/Cole.