

“BUSCANDO INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN PARA LA GOBERNANZA CLIMÁTICA MULTINIVEL EN ESPAÑA”*

“IN SEARCH OF COORDINATION INSTRUMENTS FOR MULTI-LEVEL CLIMATE GOVERNANCE IN SPAIN”

Autora: Laura Presicce, investigadora predoctoral Departamento de Derecho Público, Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona, Universitat Rovira i Virgili

Resumen:

La doctrina internacional, y en los últimos años también la española, han señalado la necesidad de coordinación en la planificación y en la implementación de las políticas de cambio climático entre todos los niveles de gobierno. Sin embargo, hasta la actualidad, en España parece no existir ni estar previsto ningún mecanismo concreto idóneo que permita (o favorezca) la coordinación, ni desde un punto de vista político ni administrativo, entre el nivel de gobierno estatal y los diferentes niveles subestatales. Partiendo de esta premisa, el objetivo del presente estudio es analizar el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) de 2006, el borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) de 2020, y el anteproyecto de la Ley de Cambio Climático y transición energética (APLCCTE), a la búsqueda de referencias concretas a mecanismos que posibiliten la coordinación de políticas climáticas.

Abstract:

International scholars, and in recent years Spanish as well, have pointed to the need for coordination in the planning and implementation of climate change policies between all levels of government. However, until now, in Spain there does not seem to exist or be foreseen any suitable concrete mechanism that

* El presente estudio ha sido realizado con el apoyo del Agaur, de la Secretaria d'Universitats i Recerca del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya y del Fondo Social Europeo, en el marco del proyecto de investigación «Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo» (referencia DER2016-80011-P) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

allows (or fosters) coordination, neither from a political nor an administrative point of view, between the national government and the different sub-national governments. Starting from this premise, the objective of this study is to analyse the 2006 National Climate Change Adaptation Plan (PNACC), the draft 2020 Integrated National Energy and Climate Plan (PNIEC), and the draft Law on Climate Change and Energy Transition (APLCCTE), in search of specific references to mechanisms that enable the coordination of climate policies.

Palabras clave: Coordinación. Gobernanza multinivel. Cambio climático. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Ley de Cambio Climático y transición energética.

Keywords: Coordination. Multilevel governance. Climate change. National Adaptation Plan. National Energy and Climate Plan. Climate Change and Energy transition Law.

Sumario:

1. Introducción
2. El marco español
3. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
 - 3.1. El Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático
4. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima
5. El Anteproyecto de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética
6. Conclusiones
7. Bibliografía

Summary:

1. Introduction
2. The Spanish framework
3. The National Adaptation Plan
 - 3.1. The Spanish National Climate Council and the Climate Change Policy Coordination Commission
4. The National Energy and Climate Plan
5. Spanish draft Law on Climate Change and Energy Transition
6. Conclusions
7. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

La importancia de la participación de todos los niveles de gobierno y de diferentes actores sociales para una respuesta eficaz contra el cambio climático es un argumento copiosamente remarcado en los últimos años tanto por la doctrina¹ como por los acuerdos climáticos internacionales. Entre estos², el Acuerdo de París, además de hacer hincapié en la importancia de la participación de todos los niveles de gobierno para abordar el cambio climático insiste en cómo la participación de todos los niveles de gobierno no será suficiente para alcanzar los objetivos fijados en el Acuerdo, si no se procede de manera coordinada y coherente. Para intentar conseguir los objetivos fijados en el citado acuerdo global sobre el clima, la Unión Europea, - que decidió tomar parte como un único coral compuesto por la “amplia y ambiciosa coalición de países”³ que forman parte de ella-, está llevando a cabo un progresivo e importante esfuerzo para que los Países miembros comprendan la importancia de involucrar en las políticas de cambio climático a las partes interesadas no signatarias del Acuerdo, es decir a los entes subestatales, para una acción sinérgica. De igual manera, el Comité de las Regiones (de ahora en adelante CdR), en un dictamen sobre la puesta en marcha del acuerdo mundial sobre el clima, de marzo de 2017, ha subrayado acerca del acuerdo de París, que “[...] incluso si se aplica plenamente, las promesas actuales de las Partes no serán suficientes para alcanzar los objetivos acordados. Se precisará una acción reforzada de las regiones y ciudades, que están estrechamente vinculadas a las comunidades locales y los territorios [...]”⁴. Sin embargo, las recomendaciones del CdR van más allá de la mera necesidad de implicar a los entes subestatales en la lucha contra el cambio

¹ Entre todos véanse, Susana Galera Rodrigo, «Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel», en *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2018). Susana Galera Rodrigo, «Políticas locales de Clima: una Razón (adicional) para renovar la planificación (¿local?) en España», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2017), pp. 475-98. Rosario Alonso Ibañez, «Marco jurídico para el urbanismo social y participativo», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach (Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2017). Marta Pérez Gabaldón, *La gestión intergubernamental de la Política de Cambio Climático en España* (Cizur Menor: Aranzadi, 2013).

² Véase, además, la [Lima-Paris Action Agenda \(LPAA\)](#) . Disponible en internet (fecha última consulta: 07/09/2019).

³ Fuente: [Comisión Europea. Acción por el Clima. Acuerdo de París](#) (fecha última consulta: 07/09/2019).

⁴ (2017/C 088/09) Dictamen del Comité Europeo de las Regiones. Hacia un acuerdo climático mundial: un enfoque territorial para la COP22 de Marrakech.

climático, insistiendo en la importancia de hacerlo de manera coordinada e integrada. Por este motivo, trayendo a colación el principio de gobernanza multinivel, el CdR considera necesario mejorar la coordinación entre las diferentes políticas: “La integración de la acción por el clima en todas las políticas permitirá que las poblaciones locales se beneficien de muchas ventajas colaterales, como una mayor calidad de vida y empleo local. También permitirá crear sinergias y reducir los costes de la acción”⁵.

2. EL MARCO ESPAÑOL

Huelga recordar que el modelo descentralizado de las autonomías en España prevé un reparto de competencias entre el nivel estatal y el autonómico muy controvertido y conflictivo, que se acentúa aún más con referencia al cambio climático, problema complejo y multisectorial, que abarca además de la materia medioambiental⁶, diversos y ulteriores ámbitos de competencia no exclusiva (por ejemplo, el ámbito energético). Asimismo, la doctrina conviene⁷ que el cambio climático es también un asunto de interés local. A tal propósito, a falta de competencias locales de cambio climático atribuidas expresamente, es posible localizar competencias locales en materias estrictamente relacionadas con la mitigación y la adaptación al cambio climático tanto en la legislación reguladora del régimen local⁸, como en legislación sectorial, autonómica y estatal. Frente al panorama narrado, que describe una pluralidad de niveles de gobierno territorial con competencias relacionadas con el cambio climático⁹, y a falta de claridad entre los límites de las mismas, se

⁵ Ibidem.

⁶ Acerca del tema, véase, entre todos, Marta Pérez Gabaldón, «El Estado Autonómico en la lucha contra el cambio climático. Entre la imprecisión competencial y las deficiencias de las relaciones intergubernamentales», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6 (2013), 48-58; Lucía Casado Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente* (Institut d’Estudis de l’Autogovern, 2018), pp. 75 ss.

⁷ Entre todos, Lee Taedong, Martin Painter, «Comprehensive local climate policy: The role of urban governance», *Urban Climate*, 14 (2015), 566-77; Vanesa Castán Broto, «Urban Governance and the Politics of Climate change», *World Development*, 93 (2017), 1-15; Leonie J. Pearson, Peter N. Newton, Peter Roberts, *Resilient Sustainable Cities: A future* (Routledge, 2014); Susana Borràs, «Ciudades y cambio climático: responsabilidades, retos y oportunidades», *Revista Democracia y Gobierno Local*, 33 (2016), 12-13; UN-Habitat, *Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas. Informe mundial sobre asentamientos humanos* (Informe), 2011; FEMP, *Quinto Informe sobre las Políticas Locales de Lucha contra el Cambio Climático*, 2016.

⁸ Arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

⁹ Por este motivo se habla de gobernanza multinivel. Véanse, en detalle, Pérez Gabaldón, cit., p. 68 ss y Galera Rodrigo, «Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel», pp. 217 ss.

precisa una coordinación¹⁰ entre los distintos niveles territoriales para que se puedan llevar a cabo políticas que sean coordinadas e integradas.

Analizando el marco español actual, resulta que las planificaciones y las políticas de los diferentes niveles de gobierno en cuanto a mitigación y adaptación al cambio climático no son ni coordinadas ni integradas. Se denota, al revés, la presencia de políticas fragmentadas y multiplicadas, en algunos casos discordantes o paradójicamente contrarias, como si los diferentes niveles de gobierno fueran compartimentos estancos, cajas negras inevitablemente aisladas e incapaces de ver más allá de sus narices. Estamos hablando de falta de coordinación que se refleja en la dimensión tanto política como, obviamente, administrativa.

De acuerdo con Galera Rodrigo, en España “Parece que importa, más que la eficacia de la acción conjunta de las partes, la titularidad de la competencia para actuar: afirmada ésta por la doctrina constitucional, ninguna otra obligación — de coordinación, cooperación y eficacia — parece resultar jurídicamente exigible”. Según la citada autora “Quizás en otros ámbitos sea posible mantener la fragmentación y la unilateralidad en la gestión pública; no lo es en la gestión ambiental, y menos en la lucha contra los efectos del cambio climático, ámbitos a gestionar que no conocen fronteras ni delimitaciones o acotaciones administrativas”¹¹. Con tal premisa, superar las barreras administrativas e ir más allá de la neta distinción y distribución de competencias entre niveles podría ser muy imprudente y peligroso si esta dinámica no viniera suportada por una necesaria coordinación. Una falta de coordinación entre los niveles de gobierno podría llegar a producir solapamientos, duplicidades y redundancias de políticas, así como de actuaciones administrativas¹², o al contrario inercia e inactividad, debido a la convicción que actuarán otros niveles. Se trata, en ambos casos, de efectos

¹⁰ Acerca del concepto de coordinación y cooperación vid., entre todos, María Zambonino Pulito, «La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación», *Revista aragonesa de administración pública*, 52, 2018, 230-63.

¹¹ Susana Galera Rodrigo, «La planificación de la UE en materia de clima y energía: la patrimonialización como barrera a su adecuada recepción en España», *Revista aragonesa de administración pública*, 52, 2018, p. 266. Con referencia a la importancia de la coordinación e integración de políticas en la *governance* ambiental, véase Alessandra Gorla, Alessandra Sgobbi, y Ingmar von Homeyer, *Governance for the environmental. A comparative analysis of Environmental Policy Integration* (Edward Elgar Publishing, 2010).

¹² De acuerdo con Pérez Gabaldón, esta duplicidad, en concreto, podría ser causa de tres situaciones negativas: que las acciones se concentren en un elemento, descuidando otros de igual importancia; que las acciones fueran contrarias o contraproducentes entre sí; que se desarrollen dos o más políticas idénticas con consecuente ineficacia, ineficiencia y malgasto de recursos en la actuación en conjunto. Pérez Gabaldón, cit., pp. 78 ss.

ciertamente negativos y contraproducentes para los esfuerzos contra el cambio climático.

Resulta necesario, por ende, que el nivel estatal y los subestatales actúen como interlocutores y que lo hagan a través de estructuras (o mecanismos) que tenga carácter institucionalizado y permanente. Estructuras en las que los diferentes niveles de gobierno puedan planificar, implementar y monitorear, de forma consensuada y coordinada, políticas de mitigación y adaptación al cambio climático para que estas sean coordinadas, coherentes, integradas y complementarias. Estructuras que miren a la eliminación de los gaps¹³ entre niveles de gobierno, en las que el diálogo sea multidireccional, que siga una dinámica híbrida entre el modelo *top-down* y el modelo *bottom-up*¹⁴. El CdR, en línea con lo que se acaba de comentar, ha reiterado, con referencia a los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima, en una recomendación de 2018, que “los Estados miembros deben desarrollar procedimientos para tener en cuenta las contribuciones de todos los niveles administrativos y de gobierno en sus planes nacionales integrados de energía y clima. Asimismo, deben asociar a los entes locales y regionales en la planificación y el seguimiento de acuerdo con sus respectivos planes, de conformidad con las disposiciones constitucionales y políticas de cada Estado miembro”. En esta óptica, el CdR exhorta los Estados y la Comisión Europea a crear una “plataforma permanente multinivel de diálogo en materia de energía para apoyar la participación activa de los entes locales y regionales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial y otras partes interesadas en la gestión de la transición energética¹⁵”.

Dejando de lado, en este estudio, la participación de la sociedad civil y de los grupos de interés, nos parece relevante preguntarnos si existen, a nivel estatal, mecanismos de coordinación y de cooperación que orienten la gobernanza climática multinivel en España. Para responder a tal interrogante consideramos necesario proceder con un análisis de los principales instrumentos previstos a nivel nacional: el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, y el

¹³ Jan Corfee-Morlot et al., *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Environmental Working Papers N° 14, 2009, p. 26.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 54 ss.

¹⁵ (2018/C 387/08) Dictamen prospectivo del Comité Europeo de las Regiones “La gobernanza climática después de 2020 desde una perspectiva europea y global: contribución a la COP24 de la CMNUCC”. Igualmente interesante resultan las exhortaciones que el CdR hace a la CMNUCC: “que no debe pasarse por alto la tendencia a reforzar el papel de las partes interesadas no signatarias políticamente relevantes y elegidas democráticamente, como los entes locales y regionales, en el régimen de la gobernanza climática a escala mundial y que, por tanto, es esencial que el marco reglamentario de la CMNUCC reconozca esta forma de gobernanza ascendente aceptando formalmente su función en el proceso de toma de decisiones”.

Anteproyecto de Ley de Cambio Climático, de los cuales, sin embargo, nos limitaremos a considerar exclusivamente la vertiente relativa a la coordinación entre niveles de gobierno y a posibles herramientas que la hagan posible.

3. EL PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO (PNACC)

El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (de ahora en adelante PNACC), elaborado por la Oficina Española de Cambio Climático y adoptado por el Consejo de Ministros en 2006, es “el marco de referencia para la coordinación entre las Administraciones Públicas en las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en España”¹⁶. Parece ser, por lo tanto, el documento idóneo para buscar informaciones acerca de una estructura de diálogo y coordinación entre el nivel estatal y los subestatales, que tenga por objeto la adaptación al cambio climático¹⁷.

En el PNACC se remarca la importancia de una implicación y participación de los agentes y actores involucrados, como componente transversal de todas las etapas del plan¹⁸. Concretamente, en cuanto al diseño del Plan, se subraya que “un punto de vital importancia es la participación de los interesados en el proceso de la formulación de las opciones de adaptación”; asimismo, en el apartado el 3.1, se detalla que el Plan es fruto de un enfoque que podríamos definir, híbrido, es decir, fruto de la integración del modelo *top-down* con el modelo *bottom-up*¹⁹. En cuanto a la coordinación y gestión del Plan, el apartado 5.1 examina la “arquitectura institucional” que llevará a cabo la fase de implementación y monitoreo.

La citada arquitectura se compone, en primer lugar, por la Oficina Española de Cambio Climático (en adelante OECC), “órgano administrativo del Ministerio de Medio Ambiente”²⁰ que coordina la participación de las

¹⁶ Fuente: [Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático](#) (fecha última consulta: 07/09/2019).

¹⁷ Katharine J. Mach, Serge Planton, y Christoph Von Stechow, «IPCC, 2014: Annex II: Glossary», en [Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change](#), ed. R.K. Pachauri y L. A. Meyer (IPCC, 2014), pp. 117-30. Disponible en: (fecha última consulta: 10/09/2019).

¹⁸ [Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático](#), p. 15. Disponible en: (fecha última consulta: 01/09/2019).

¹⁹ “El enfoque del Plan Nacional de Adaptación es una combinación de ambos, con un importante peso del enfoque de segunda generación, de abajo hacia arriba (*bottom-up approach*), complementado con elementos propios de la aproximación de tipo arriba hacia abajo (*top-down*)”. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, p. 13.

²⁰ En la actualidad, Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico.

diferentes administraciones y sectores sociales implicados y propone programas de trabajo a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático para el desarrollo de las políticas de adaptación en España”. La OECC es, por ende, la “unidad responsable de la coordinación, gestión y seguimiento de la implementación del Plan Nacional de Adaptación”²¹.

En segundo lugar, se hace referencia a una serie de órganos vinculados o dependientes de la OECC:

1. El Grupo Interministerial de Cambio Climático (en adelante GICC), órgano de coordinación dentro de la Administración General del Estado (en adelante AGE), constituido en mayo de 2004 mediante acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.
2. La Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, órgano de coordinación entre la AGE, las CCAA y los entes locales, a la que “entre otras misiones se le atribuye el seguimiento del cambio climático y adaptación a sus efectos”²².
3. El Consejo Nacional del Clima, “con una representatividad muy amplia de todas las Administraciones y sectores sociales implicados, es un órgano colegiado de coordinación y participación entre cuyas funciones se encuentra elaborar propuestas y recomendaciones para las estrategias de adaptación”²³.

3.1. El Consejo Nacional del Clima y la omisión de Coordinación de Políticas de Cambio climático

De las tres estructuras enumeradas, el Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático son las que más podrían encajar con la estructura de coordinación multinivel que buscamos.

El Consejo Nacional del Clima (en adelante CNC)²⁴, órgano colegiado interministerial, fue creado por el Real Decreto 177/1998, de 16 de febrero.

²¹ Ibidem, p. 42.

²² Ibidem.

²³ Ibidem. En los Informes de Evaluación del PNACC se hace referencia también a la [plataforma AdapteCCa](#), como mecanismo de coordinación para la gobernanza climática. Sin embargo, consideramos que citada plataforma juega un papel solo como foro de intercambio de información y no permite la concreta coordinación entre niveles de gobierno (fecha última consulta: 02/09/2019).

²⁴ Fuente: [Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Consejo Nacional del Clima](#) (fecha última consulta: 02/09/2019).

Sin embargo, a través del Real Decreto 1188/2001, de 2 de noviembre²⁵ antes y del Real Decreto 415/2014, de 6 de junio después, se modificó su estructura y sus funciones. De tal manera, el Real Decreto 415/2014 lo convirtió en “un verdadero foro institucional de participación de todas las administraciones públicas, así como de las organizaciones y entidades representativas de intereses sociales y ambientales en la elaboración y seguimiento de las políticas sobre cambio climático promovidas por el Estado”²⁶, aunque cabe destacar que, antes de la reunión del 28 de febrero de 2018²⁷, el CNC llevaba tres años sin reunirse. En cuanto a su composición, destacamos la participación de un representante por Comunidad Autónoma (más otro por cada una de las Ciudades de Ceuta y Melilla) designado por el órgano autonómico competente y tres representantes designados por la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación²⁸.

La Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (en adelante CCPCC) fue creada a través de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. La creación de una comisión de coordinación en el ámbito del régimen del comercio de emisiones resultaba imprescindible “dada la complejidad técnica del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisiones y la necesidad de colaborar para garantizar la coherencia en la aplicación en todo el territorio, tanto en los sectores de actividad incluidos en la directiva como en los sectores que no lo están”²⁹. En cuanto a su organización, el art. 3 de la citada Ley establece que está presidida por el Secretario General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático y cuenta con cuatro vocales designados por la AGE, más uno por cada comunidad autónoma, un vocal designado por cada una de las Ciudades de Ceuta y Melilla y finalmente un – solo – vocal representante de las entidades locales, designado por la asociación de ámbito estatal con mayor implantación, en efecto la Red Española de Ciudades por el Clima (en adelante RECC), creada en el marco de la Federación Española de Municipios y Provincias. Analizando las informaciones acerca de la CCPCC saltan a la vista algunas perplejidades. En primer lugar, se trata de una estructura en la que la composición (el número de

²⁵ Real Decreto 1188/2001, de 2 de noviembre, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima (derogado por el Real Decreto 415/2014, de 6 de junio).

²⁶ Preámbulo del Real Decreto 415/2014, de 6 de junio, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima.

²⁷ Fuente: [Presidencia de Gobierno. Participación para enriquecer el Marco Estratégico de Energía y Clima](#) (fecha última consulta: 02/09/2019).

²⁸ Art. 3 del citado Real Decreto.

²⁹ Vid. preámbulo Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

miembros) resulta bastante desequilibrada en favor del Estado³⁰; en segundo lugar, el protagonismo del Estado se manifiesta también en la asunción de papel de coordinador, ya que resulta ser el Estado quien coordina las CCAA, bajo una lógica *top-down*³¹.

En tercer lugar, destacamos la falta de absoluta transparencia e información activa acerca del citado organismo y de su actividad: no se conocen los nombres de los miembros designados, no existe publicidad activa relativa a su reglamento interno³², no aparecen informaciones acerca de los mecanismos de funcionamiento, ni del contenido de sus reuniones, ni se establece a través de qué mecanismos se llevará a cabo la coordinación. En cuanto a la información disponible (publicidad activa), que resulta muy fragmentada, los únicos documentos que se hallan publicados con frecuencia en la página web del MITECO son las recomendaciones para la aplicación coordinada del régimen del comercio de derechos de emisión en España³³: sin embargo, se trata de recomendaciones muy técnicas y acerca de temas muy concretos, elaboradas por uno de los tres grupos técnicos que componen la comisión, el Grupo Técnico de comercio de emisiones³⁴.

Volviendo a la coordinación administrativa específica en tema de adaptación al cambio climático, destacamos la creación en el marco de la CCPCC, en 2007, del Grupo de Trabajo sobre Impactos y Adaptación (en adelante GTIA). El citado grupo reúne a representantes de las Administraciones Públicas, para la coordinación e integración de la acción de adaptación entre la AGE y las CCAA. En concreto, el objetivo del grupo es “garantizar la complementariedad entre los diferentes planes y programas de adaptación y establecer sinergias en los resultados de las evaluaciones y en el desarrollo de metodologías”³⁵, de manera bidireccional y con una retroalimentación

³⁰ A tal propósito, véanse las consideraciones efectuadas por Pérez Gabaldón, cit., p. 314 ss.

³¹ A tal propósito, Pérez Gabaldón, «El Estado Autonómico en la lucha contra el cambio climático. Entre la imprecisión competencial y las deficiencias de las relaciones intergubernamentales», cit, p. 54.

³² Tras nuestra solicitud de información a la OECC, ha sido posible conocer que el reglamento de funcionamiento de la CCPCC fue aprobado en la reunión de 11 de abril de 2012 (tal como establecido por el art. 3 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo). Sin embargo, nos ha sido imposible encontrar el citado reglamento.

³³ Según lo establecido en el artículo 2.2 del Real Decreto 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero.

³⁴ Para analizar las recomendaciones, se puede consultar la página web: [Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Recomendaciones de la CCPCC para la aplicación coordinada del régimen del comercio de derechos de emisión en España](#) (fecha última consulta: 02/09/2019).

³⁵ Fuente: [Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. PNACC. Coordinación Administrativa](#) (fecha última consulta: 02/09/2019).

continua y aprendizaje mutuo³⁶. El papel de coordinación entre AGE y CCAA del citado grupo de trabajo es remarcado también por el Tercer y el Cuarto Informe de seguimiento del PNACC³⁷. En el Cuarto informe se señala que las reuniones del GTIA durante el periodo 2014-2018 han tenido periodicidad anual y se detalla el contenido de las reuniones, entre las cuales apreciamos la referencia a temas de interés local (entre otros, a los Planes Locales de Adaptación al Cambio Climático y a la Iniciativa *Mayors Adapt*)³⁸.

Sin embargo, ni en los informes ni en el propio PNACC queda clara, si existe, cómo se desarrolla la coordinación, en tema de adaptación, con los entes locales. En los citados informes se hace referencia meramente al trabajo de la RECC que, en colaboración con al OECC, ha desarrollado numerosos documentos e informes sobre las políticas locales de lucha contra el cambio climático, de carácter obviamente no vinculante. Asimismo, el citado Cuarto Informe de seguimiento del PNACC de 2018, contiene un apartado de “coordinación administrativa y gobernanza” que no hace referencia alguna a procedimientos concretos de cooperación multinivel que incluyan los entes locales y ni siquiera a acciones puntuales de coordinación con estos. Se trata de un apartado en el que se describe únicamente, de forma muy resumida, el papel que desarrollan -y no en óptica de coordinación multinivel- tanto la RECC, como el Pacto de los alcaldes para el Clima y la Energía. De igual manera, no ha sido posible encontrar referencia alguna, en la página web de la RECC, del rol que esta desarrolla como representante de los entes locales en la coordinación entre niveles. Tampoco queda claro el papel que los entes locales asumen en el marco de la CCPCC. Aunque en la Comisión se cuente con un vocal representante de las entidades locales, tanto el PNACC como la Ley de su creación y la página web del MITECO, se refieren a ella como a un órgano de coordinación y colaboración entre la AGE y las CCAA, sin rastro alguno de la participación de los entes locales. Esto podría tener sentido si consideráramos la CCPCC como foro de coordinación entre el Estado y las CCAA respecto al régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, su función originaria. Si bien los entes locales podrían verse afectados por las decisiones en este ámbito, efectivamente se trataría de un ámbito en los que no tienen competencias. Sin embargo, como se ha detallado anteriormente, las funciones de la CCPCC van más allá del comercio de derechos de emisiones y prevén, entre otras, el seguimiento del cambio climático y adaptación a sus efectos, así como la prevención y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, tareas en las que se ven

³⁶ Para un análisis más detallado, véase Pérez Gabaldón, cit., pp. 296 ss.

³⁷ [Tercer Informe de Seguimiento del PNACC](#), 2014, p. 28. Disponible en internet Ministerio; [Cuarto Informe de seguimiento del PNACC](#), 2018, p. 72. Disponible en: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (fecha última consulta: 06/09/2019).

³⁸ Cuarto informe de seguimiento del PNACC, 2018, p. 73.

involucrados también los entes locales. Por lo cual, no se entiende su aislamiento y falta de consideración en estos ámbitos.

A esto cabe añadir que, aun considerando la CCPCC como plataforma de coordinación entre Estado y CCAA, el TC ha recalcado, en la STC 15/2018, de 25 de enero de 2018³⁹, la necesidad de mecanismos de cooperación que sean concretos y efectivos y no solamente de fachada. La disposición adicional única del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible⁴⁰, establecía que la comisión de coordinación de políticas de cambio climático tenía que intervenir en relación con las actuaciones del fondo de carbono para una economía sostenible actuando “como órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en lo que se refiere a las actuaciones del Fondo”, sin concretar mecanismos para llevar a cabo dicha coordinación. Además, el Decreto preveía la participación de las Comunidades Autónomas en los órganos de gobierno del fondo mediante la designación de un -solo- representante de las Comunidades Autónomas en el Consejo Rector del fondo, a propuesta de la CCPCC. El Tribunal ha considerado que los mecanismos de colaboración entre Estado y CCAA establecidos por el Real Decreto en objeto eran insuficientes ya que no se establecía “ningún mecanismo concreto que sirva a los efectos de garantizar que las posiciones de las distintas Comunidades Autónomas sean consideradas por el Estado al establecer las directrices del fondo para la compra de créditos de carbono, los criterios y requisitos de selección de las reducciones verificadas de emisiones que puedan ser objeto de adquisición por el fondo, o en el proceso de selección de proyectos que se ubiquen en su territorio para la adquisición de reducciones verificadas de gases de efecto invernadero”⁴¹. Además, de acuerdo con el TC, la previsión de un solo representante de todas las Comunidades Autónomas en el Consejo rector del fondo, el órgano colegiado creado *ad hoc* para este asunto, no puede considerarse “una fórmula de colaboración suficiente a los efectos de solventar esta carencia, máxime cuando estamos en un ámbito de actuación en el que las Comunidades Autónomas pueden tener criterios o intereses contrapuestos, ya sea con el Estado o entre sí, y que afecta al ejercicio de sus competencias”⁴².

³⁹ Sentencia 15/2018, de 22 de febrero de 2018. Conflicto positivo de competencia 1245-2012. BOE núm. 72, de 23 de marzo de 2018. El TC, en la citada sentencia resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con los artículos 7.4, 8.2, 14 y 15, y la disposición adicional única del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible

⁴⁰ Declarada finalmente inconstitucional por el TC.

⁴¹ STC 15/2018, de 22 de febrero de 2018, FJ 8.

⁴² *Ibidem*.

De lo anteriormente expuesto respecto al PNACC, podemos concluir que el Plan se propone una cooperación y coordinación entre niveles, a través de la CCPCC y su grupo de trabajo técnico (GTIA).

La CCPCC, sin embargo, refleja una forma de cooperación entre Estado y CCAA, en cuanto a la adaptación, que en ocasiones parece muy técnica, y que parece dejar al margen los entes locales. La inclusión de los entes locales en el PNACC parece ser divulgativa y de mera información, sin que se pueda apreciar una efectiva coordinación e involucración de estos en las fases de decisiones políticas o de coordinación de actuaciones administrativas. La CCPCC no resulta ser, pues, en nuestra opinión, la plataforma más idónea para una efectiva cooperación entre todos los niveles de gobierno. Consideramos, por lo tanto, que no se ha aprovechado del PNACC para precisar una plataforma permanente de diálogo ni tampoco verdaderos procedimientos institucionalizados para el diseño ni para la implementación de políticas coordinadas de adaptación al cambio climático que incluyan todos los niveles territoriales; o, por lo menos, se ha desaprovechado la ocasión de modificar la naturaleza y composición de la CCPCC y elevarla a organismo protagonista de la coordinación entre todos los niveles de gobiernos.

En la misma línea parecen ir las consideraciones del informe “El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Valoraciones y propuestas de agentes y sectores interesados”⁴³ publicado en marzo de 2019. El informe introduce, en cuanto al ámbito de la gobernanza, las propuestas de “Crear algún órgano de gobernanza y participación específico, como por ejemplo un Comité de la Adaptación, que sirva como espacio de encuentro entre políticos y tomadores de decisiones⁴⁴”, así como de “Crear espacios específicos de participación donde puedan cooperar y trabajar conjuntamente personas expertas en el ámbito científico y la administración, para que haya una vía más directa entre el trabajo de los investigadores e investigadoras y las administraciones”.

Confiamos que los citados mecanismos se concretizarán en el PNACC-2, actualmente en fase de elaboración. A falta del borrador, podemos encontrar referencias acerca de este nuevo Plan de Adaptación, así como de la

⁴³ Cristina Esteban Martín, Javier Fernández Ramos, Inés Llinás Aguilera, [*El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Valoraciones y propuestas de agentes y sectores interesados*](#), Andaira y OECC, 2019. Disponible en: (fecha última consulta 07/09/2019).

⁴⁴ Concretamente una de las propuestas es “Crear un órgano de gobernanza y participación, como por ejemplo un Comité de la Adaptación donde se reunieran a más alto nivel cargos políticos, tomadores de decisiones, etc. Otra opción podría ser que en este comité existiera un comité más político y otro de carácter más técnico”. *Ibidem*, p. 71.

importancia de la coordinación administrativa en la adaptación, en el borrador actualizado del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima⁴⁵.

4. EL PLAN NACIONAL INTEGRADO DE ENERGÍA Y CLIMA

En cuanto a la mitigación del cambio climático, el Reglamento de Gobernanza de la Unión Europea⁴⁶, establece entre otras medidas, que cada Estado miembro tiene que redactar un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (en adelante PNIEC)⁴⁷. Respecto a su elaboración, el Reglamento exige a los Estados que establezcan “un diálogo energético multinivel permanente que reúna a las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes para debatir sobre las diferentes opciones previstas para las políticas energéticas y climáticas”⁴⁸. Sin embargo, el art. 11 del citado Reglamento plasma el diálogo multinivel en una “Plataforma de diálogo multinivel sobre clima y energía”. La Plataforma *podrá*⁴⁹ servir *ex ante*, para el debate y la elaboración del PNIEC entre el Estado y las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas, y *ex post*, para que estas “puedan participar de forma activa y debatir las diferentes hipótesis previstas para las políticas de energía y clima, también a largo plazo, y revisar

⁴⁵ Vid. pp. 46 y ss. del [Borrador actualizado del PNIEC](#). Disponible en internet (fecha última consulta 15.02.2020).

⁴⁶ Reglamento (UE) 2018/1999 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

⁴⁷ En el primer borrador del PNIEC se explicaba que “El Borrador de Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 presentado por cada Estado miembro sirve a la Comisión para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos de la Unión en su conjunto. El Reglamento de Gobernanza define el proceso iterativo estructurado entre la Comisión y los Estados miembros, con vistas a la finalización de los Planes en 2019 y su posterior aplicación, proceso que incluye asimismo la necesidad de llevar a cabo informes de progreso cada dos años. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, identifica los retos y oportunidades a lo largo de las cinco dimensiones de la Unión de la Energía: la descarbonización, incluidas las energías renovables; la eficiencia energética; la seguridad energética; el mercado interior de la energía y la investigación, innovación y competitividad. El Plan emite, asimismo, las señales necesarias para proporcionar certidumbre y sentido de dirección a todos los actores”. [Primer Borrador de Plan Nacional Integrado de Energía y Clima](#), 2018. Disponible en internet (fecha última consulta 07/09/2019).

⁴⁸ Considerando 30, Reglamento (UE) 2018/1999 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

⁴⁹ “Los planes nacionales integrados de energía y clima podrán debatirse en el marco de este diálogo”. Art. 11 del citado Reglamento. El cursivo es nuestro.

los avances realizados, a menos que ya cuente con una estructura que responda al mismo propósito. [...]”. Por su parte, la necesidad de una Plataforma de diálogo multinivel sobre clima y energía ha sido resaltada también, por el Comité Económico y Social Europeo (en adelante CESE)⁵⁰ y, como se ha analizado con anterioridad, por el CdR⁵¹.

Respecto al borrador actualizado del nuevo PNIEC⁵² cabe destacar que en el resumen ejecutivo del proceso de elaboración del plan aparecen referencias a consultas con las CCAA, pero no se hace alusión alguna a la participación de los entes locales para la redacción del borrador, aunque así lo establecía el propio reglamento. Esto parece aún más inexplicable, si consideramos que, en cambio, se mencionan reuniones con entidades empresariales y sindicales, organizaciones sociales y medioambientales, y otras organizaciones de la sociedad civil sobre diferentes aspectos relacionados con el Plan⁵³. Es más, la coordinación con las CCAA, para la elaboración del borrador, parece haberse llevado a cabo a través de la CCPCC⁵⁴, que se confirma, de esta manera, como foro de coordinación solamente entre Estado y CCAA.

El Plan reconoce, además, el importante papel activo que deben desempeñar las Comunidades Autónomas para el cumplimiento de los objetivos del Plan y la necesaria coordinación con éstas⁵⁵. Se menciona la apertura de mesas de coordinación o de diálogo con las Comunidades Autónomas, en relación con algunas medidas específicas⁵⁶, sin más especificaciones y sin entender si estas

⁵⁰ (2018/C 227/05) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Impulsar las acciones por el clima por parte de los agentes no estatales».

⁵¹ Vid. Supra. (2018/C 387/08). Dictamen prospectivo del Comité Europeo de las Regiones “La gobernanza climática después de 2020 desde una perspectiva europea y global: contribución a la COP24 de la CMNUCC”.

⁵² [Borrador actualizado del PNIEC](#). Disponible en: (fecha última consulta 15.02.2020).

⁵³ Ibidem, p. 21 ss.

⁵⁴ “En quinto lugar, se ha fomentado y se va a continuar impulsando la coordinación con las CC.AA. a través de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, para identificar la interrelación de este Plan con las políticas autonómicas, buscando la plena implicación de cada ámbito de la administración para cumplir los objetivos del mismo”. Ibidem, p. 21.

⁵⁵ “Asimismo, es importante destacar que, dado el reparto competencial en España, es imprescindible la continua coordinación de la Administración General del Estado con las Comunidades Autónomas, así como la implicación activa por parte de las mismas para garantizar el cumplimiento de los objetivos”. Ibidem, p. 8.

⁵⁶ Medida 1.9 (Plan de renovación tecnológica en proyectos ya existentes de generación eléctrica con energías renovables), y medida 1.11 (Revisión y simplificación de procedimientos administrativos). Ibidem, p. 100 y 112. Sin embargo, parece incomprensible porque se establecen mecanismos de coordinación respecto a estas medidas y no a otras.

mesas se llevarán a cabo en el marco de la CCPCC⁵⁷. Se trata en ambos casos, de una coordinación *ex post* con las CCAA, para la implementación de las medidas establecidas en el Plan. Respecto a los entes locales, a lo largo del Plan se hace referencia a medidas que los consideran coprotagonistas y corresponsables de la AGE y las CCAA, sobre todo en asuntos relacionados con movilidad y transporte⁵⁸ y con la eficiencia energética⁵⁹.

Hay que matizar que los entes locales se presentan como responsables de muchas medidas, pero sin que se detallen roles y funciones que les corresponden: en el apartado “responsables” de cada medida se coloca simplemente un listado genérico de administraciones responsables, sin puntualizar las funciones⁶⁰.

Nos parece que el PNIEC reincide en la misma falta del PNACC. En efecto, tras definir los entes locales como piezas claves en la mitigación del cambio climático, los trata como meros receptores las políticas climáticas nacionales, sin que esté previsto que participen en el diálogo entre niveles y sin que puedan tener voz en los asuntos que les incumban, ni en fase de redacción del PNIEC ni en la fase *ex post*.

De la misma manera, los lemas referidos a la coordinación se repiten a lo largo de todo el Plan⁶¹, por ejemplo, con referencia al Objetivo de Desarrollo

⁵⁷ El PNIEC no hace referencia alguna al tercer grupo de trabajo de la CCPCC, el Grupo de Trabajo de Mitigación e Inventario, del que encontramos referencia solamente en una publicación de Pérez Gabaldón de 2013. Del citado grupo no ha sido posible encontrar información alguna de manera que nos he imposible afirmar si sigue en funciones. Véase Pérez Gabaldón, cit., p. 297.

⁵⁸ Véanse, sobre todo, las referencias a la Medida 2.1 (zonas de bajas emisiones y medidas de cambio modal) y a la Medida 3.3. (puntos de recarga de combustibles alternativos). PNIEC, pp. 135 y 170.

⁵⁹ Véanse las referencias a las medidas 2.11. (promoción de los servicios energéticos) y 2.12. (sector público: responsabilidad proactiva y contratación pública). Ibidem, pp. 155 y ss.

⁶⁰ Vid. por ejemplo, pp. 93, 96, 100, 102, 109, 112, 113, 115, 141, 150 del borrador actualizado del PNIEC. Además, podría ser cuestionable la inclusión de los entes locales como responsables de alguna medida respecto a otra. No se comprende, por ejemplo, la exclusión de estos últimos como responsables en la medida 1.22. (reducción de emisiones de GEI en la gestión de residuos), en la medida 1.13. (comunidades energéticas locales), y en la medida 1.14. (promoción del papel proactivo de la ciudadanía en la descarbonización). Extraña, además, que en la medida 1.14 los entes locales no estén indicados como responsables, pero se ven asignado un importante papel de fomento de mecanismos de actuación en el ámbito municipal. Vid. pp. 123 y 107 PNIEC.

⁶¹ “No obstante, los retos y oportunidades asociados a este Plan inciden en planes y políticas de distintos ámbitos sectoriales, por lo que será necesaria la coordinación interadministrativa para hacer compatibles las distintas políticas”. Vid. p. 8. En la Dimensión de Investigación, innovación y competitividad se reserva un apartado entero y se hace especial referencia a la coordinación entre las administraciones públicas y los demás sectores interesados. Vid. pp. 70 y ss.

Sostenible número 17 (Alianzas para lograr los objetivos)⁶² y a la transición energética: “[e]l concurso de todas las administraciones territoriales permitirá avanzar en este proceso de transición energética, en el que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales desempeñarán un papel fundamental. El modelo de distribución de competencias de nuestro país, donde la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales comparten competencias en diferentes ámbitos, necesita de la coordinación especialmente en determinadas áreas de capital importancia para transformar nuestras ciudades, como son el urbanismo y la movilidad.”⁶³. Sin embargo, esta necesaria coordinación, suficientemente reiterada, sigue sin plasmarse en mecanismos o herramientas concretas que la hagan efectiva y que comprendan todos los niveles territoriales. Con el PNIEC, una vez más, se pierde la ocasión de dibujar una plataforma para la coordinación entre todos los niveles o, por lo menos, de reorganizar la CCPC para hacer de ella la mencionada plataforma estable y omnicomprensiva acordada por el Reglamento Europeo.

5. ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Finalmente, las consideraciones que se acaban de efectuar se podían replicar por completo en el análisis del anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética de 2019, que se sometió a trámite de información pública en febrero de 2019⁶⁴. Una lectura de dicho anteproyecto revelaba una consideración nula del tema de la coordinación multinivel en cuanto a políticas públicas de cambio climático. No constaba mención alguna a la coordinación con los entes subestatales, ni en cuanto a políticas públicas, ni menos aún en cuanto a coordinación administrativa. La única referencia – sumaria – a “La promoción y coordinación de la participación de todos los agentes implicados en las políticas de adaptación, incluyendo los distintos niveles de la administración, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto”⁶⁵ se refería a la adaptación y apuntaba al PNACC. Inexistente

⁶² “La existencia de competencias concurrentes entre distintos niveles de administración, la importancia de la implicación activa del sector privado y el peso del contexto europeo e internacional en el ámbito de la energía y el clima, son factores que obligan a desarrollar mecanismos de cooperación que hagan posible el cumplimiento de los objetivos”. *Ibidem*, p. 359.

⁶³ *Ibidem*, p. 55.

⁶⁴ [Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética](#) (2019) sometido a trámite de información pública. Disponible en internet (fecha última consulta: 15/02/2020).

⁶⁵ Art. 15, 2 c) del Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética de 2019.

resultaba, por el contrario, cualquier mención a mecanismos de coordinación en el marco de la mitigación.

El nuevo anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante APLCCTE) de 2020⁶⁶ muestra, en cambio, avances parciales en el tema objeto de estudio. Sin lugar a duda, consideramos relevante la inclusión del principio de “cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas” entre los principios rectores de la ley y de las actuaciones derivadas de la misma (art. 2, letra k.). Sin embargo, el nuevo texto y, sobre todo, el nuevo Título IX del APLCCTE, dedicado a la gobernanza y a la participación pública⁶⁷, parece olvidarse de desarrollar el citado principio, aunque a primera vista podría considerarse el contrario. En efecto, el artículo 34 prevé la creación de un Comité de Cambio Climático y Transición Energética, como “órgano responsable de evaluar y hacer recomendaciones sobre las políticas y medidas de energía y cambio climático, incluidas las normativas”. Sin embargo, si bien no se concreta su composición, organización y funcionamiento (que serán determinados reglamentariamente), todo apunta a que se tratará de un instrumento técnico independiente, parecido al Comité de Cambio Climático Británico⁶⁸.

En cuanto a la coordinación entre niveles territoriales, las disposiciones siguen siendo muy ambiguas e indeterminadas. Una única previsión se puede localizar en el artículo 37, apartado 5, acerca de las Políticas, Medidas, Inventarios y Proyecciones de Gases de Efecto Invernadero: “El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico establecerá también a los efectos de lo previsto en los apartados anteriores, los mecanismos de colaboración con otros organismos públicos o Administraciones Públicas distintas de la Administración General del Estado con competencias en el ámbito de diseño y ejecución de políticas y medidas con impacto en la mitigación y adaptación al cambio climático”⁶⁹. Sin embargo, una vez más, no se concretan los citados mecanismos de colaboración. Asimismo, la única referencia expresa a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (y al Consejo Nacional de Clima) como foro de coordinación entre los diferentes niveles territoriales se halla en el preámbulo del anteproyecto y

⁶⁶ [Nuevo anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética \(APLCCTE\)](#) de 2020. Disponible en (fecha última consulta: 15/12/2020).

⁶⁷ Nota de prensa Miteco: “[La Ley de Cambio Climático y Transición Energética entra en la recta final de su tramitación Administrativa](#)”, de 10 de febrero de 2020. Disponible en internet (fecha última consulta: 15/02/2020).

⁶⁸ Vid. [noticia en el portal de la Fundación Felipe González](#) y [noticia en el portal del Periódico de la Energía](#) (fecha última consulta: 15/02/2020).

⁶⁹ Tampoco puede considerarse mecanismo de coordinación, la obligación de información establecida en el artículo 35: “Las comunidades autónomas deberán informar en la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático de los planes de energía y clima con los que cuenten a partir del 31 de diciembre de 2021”.

hace referencia a la participación de las Comunidades Autónomas y de los entes locales en la tramitación normativa de la Ley⁷⁰.

El nuevo anteproyecto, en definitiva, no aporta soluciones (o sigue aplazándolas) al problema planteado. A tal propósito, consideramos importante traer a colación un detalle. El 16 de julio de 2019, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común presentó una nueva Proposición de Ley sobre Cambio Climático y Transición Energética⁷¹. Entre todas las medidas propuestas, la Proposición de Ley incluía la creación de una Comisión Territorial de Cambio Climático, creada por el Gobierno, en la que estarían representados, además del Ministro y de los Consejeros competentes en materia de cambio climático, el Presidente de la Agencia Estatal de Cambio Climático y una representación de Concejales de Medio Ambiente, designada por la Federación Española de Municipios y Provincia⁷². Sin embargo, si bien algunas de las disposiciones contenidas en la Proposición de Ley se han trasladado en el nuevo APLCCTE (por ejemplo, la referencia al principio de cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas y Gobiernos de los distintos niveles⁷³), la Comisión Territorial de Cambio Climático ha quedado en nada.

6. CONCLUSIONES

Del análisis de los tres pilares destinados a regir el marco de políticas españolas de cambio climático, en cuanto al asunto de la coordinación con los entes subestatales, podemos extraer las siguientes conclusiones.

En primer lugar, consideramos que la esencia de CCPC resulta poco clara. Nace como plataforma en el marco del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y, aunque entre sus funciones resultan el seguimiento del cambio climático y la adaptación a sus efectos y la

⁷⁰ “Por último, la participación de las comunidades autónomas y las entidades locales, que ha acompañado a toda la tramitación normativa en sus distintos trámites participativos, se ha visto reforzada con la consulta a los órganos colegiados de coordinación que aúnan a las distintas administraciones, como son el Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, así como a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente”.

⁷¹ Consultable en [Proposición de Ley sobre Cambio Climático y Transición Energética](#) (fecha última consulta: 15/02/2020).

⁷² Artículo 141 de la Proposición de Ley.

⁷³ “Colaboración y cooperación, según el cual las Administraciones Públicas deben actuar de forma coordinada para alcanzar conjuntamente y de forma más eficiente los resultados pretendidos; asimismo se requiere la colaboración entre los diferentes gobiernos implicados: el europeo, el estatal, el autonómico y el local”. Artículo 3.10 de la Proposición de Ley.

prevención y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, se hace referencia a ella como a un órgano de coordinación y colaboración solo entre la AGE y las CCAA, si bien en su composición consta un vocal representante de los entes locales. Tal como se encuentra actualmente estructurada no puede alcanzar la consideración de plataforma de coordinación entre todos los niveles de gobierno. Además, la coordinación entre Estado y CCAA en el seno de la CCPCC resulta circunscrita solamente a la adaptación, a través del trabajo desarrollado por el GTIA y al comercio de emisiones, a través del Grupo Técnico de comercio de emisiones.

En segundo lugar, a partir del análisis de los PNACC y PNIEC, apreciamos que la coordinación con los entes locales podría encontrar una propia “razón de ser” solo con referencia a la adaptación al cambio climático, sin mención alguna a la mitigación. Sin embargo, respecto a la propia adaptación, tampoco se determina en qué manera y a través de qué mecanismos la citada coordinación tiene que llevarse a cabo, por lo cual esta “razón de ser” se queda en un marco puramente teórico. Lo mismo se puede comentar en referencia al APLCCTE, que no va más allá de la introducción del principio de coordinación y cooperación entre niveles territoriales.

Finalmente, si consideramos que el PNACC es, entre los tres, el único actualmente vigente y se remonta a 2006, podemos llegar a la conclusión de que el borrador del PNIEC y el APLCCTE en el tema considerado están optando por el camino equivocado: a través de la regulación contenida –o la falta de regulación- en los citados instrumentos no solo no se impulsa ni se mejora la coordinación entre niveles políticos administrativos, sino que incluso se puede apreciar un retroceso en los mecanismo o herramientas que posibiliten la necesaria coordinación.

7. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO IBÁÑEZ, Rosario. Marco jurídico para el urbanismo social y participativo. En: *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach, (Instituto Nacional de Administración Pública, 2017)

BORRÀS PENTINAT, Susana. Ciudades y cambio climático: responsabilidades, retos y oportunidades. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 33 (2016), 12-13

CASADO CASADO, Lucía. *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente* (Institut d’Estudis de l’Autogovern, 2018)

CASTÁN BROTO, Vanesa. Urban Governance and the Politics of Climate change. *World Development*, 93 (2017), 1-15

ESTEBAN MARTÍN, Cristina, FERNÁNDEZ RAMOS, Javier; LLINÁS AGUILERA, Inés. *El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Valoraciones y propuestas de agentes y sectores interesados*, 2019

FEMP, *Quinto Informe sobre las Políticas Locales de Lucha contra el Cambio Climático*, 2016

<<http://www.redciudadesclima.es/uploads/documentacion/85b83cd90c96f36d0042d9d1ac320770.pdf>>

GALERA RODRIGO, Susana. La planificación de la UE en materia de clima y energía: la patrimonialización como barrera a su adecuada recepción en España. *Revista aragonesa de administración pública*, 52, 2018, 264-98

- Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel. En: *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2018)

- Políticas locales de Clima: una Razón (adicional) para renovar la planificación (¿local?) en España. En: *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017), pp. 475-98

GORIA, Alessandra, SGOBBI, Alessandra, VON HOMEYER, Ingmar, *Governance for the environmental. A comparative analysis of Environmental Policy Integration* (Edward Elgar Publishing, 2010)

JAN, Corfee-Morlot, LAMIA KAMAL-CHAOU, Michael G. Donovan, IAN COCHRAN, Alexis Robert; TEASDALE, Pierre Jonathan. *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Environmental Working Papers N° 14, 2009

LEE, Taedong; PAINTER, Martin. Comprehensive local climate policy: The role of urban governance. *Urban Climate*, 14 (2015), 566-77

MACH, Katharine J.; PLANTON, Serge; STECHOW, Christoph Von. IPCC, 2014: Annex II: Glossary. En: *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. R.K. Pachauri y L. A.

Meyer (IPCC, 2014), pp. 117-30
<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_SYR_FIN_AL_Annexes.pdf>

PEARSON, Leonie J.; NEWTON, Peter N.; ROBERTS, Peter. *Resilient Sustainable Cities: A future* (Routledge, 2014)

PÉREZ GABALDÓN, Marta. El Estado Autonómico en la lucha contra el cambio climático. Entre la imprecisión competencial y las deficiencias de las relaciones intergubernamentales. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6 (2013), 48-58

- *La gestión intergubernamental de la Política de Cambio Climático en España* (Cizur Menor: Aranzadi, 2013)

UN-Habitat. *Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas. Informe mundial sobre asentamientos humanos*, 2011

ZAMBONINO PULITO, María. La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación. *Revista aragonesa de administración pública*, 52 (2018), 230-63