

Núm. 5 / Curs 2011-2012

**Gobiernos Locales y Cambio Climático: la  
implementación del Pacto de los Alcaldes - Estudio de  
caso en Italia y España.**

**Davide Strangis**

**QUADERNS DE RECERCA (Bellaterra)**  
**MÀSTER UNIVERSITARI EN INTEGRACIÓ EUROPEA**

**Núm. 5**

**Curs 2011-2012**

© Institut Universitari d'Estudis Europeus

© Davide Strangis

**ISSN 2014-153X**

**Coordinadora de la col·lecció: Dra. Susana Beltran Garcia, Universitat Autònoma de Barcelona**

**([Susana.Beltran@uab.es](mailto:Susana.Beltran@uab.es))**

Aquesta col·lecció recull una selecció d'investigacions dutes a terme per estudiants del Màster Universitari en Integració Europea. Previ a la seva publicació, aquests treballs han estat tutoritzats per professors amb grau de doctor de diverses especialitats i han estat avaluats per un tribunal compost per tres docents distints del tutor.

Les llengües de treball son castellà, català, anglès i francès

Esta colección recoge una selección de investigaciones realizadas por estudiantes del Máster Universitario en Integración Europea. Previo a su publicación, los trabajos de investigación han sido tutorizados por profesores con grado doctor de diversas especialidades y han sido evaluados por un tribunal compuesto por tres docentes distintos del tutor.

Les langues de travail son catalán, castellano, inglés y francés

This collection includes a selection of research by students of Master in European Integration. Prior to publication, the research papers have been tutored by teachers of with various specialties doctor degree and have been assessed by a commission composed of three different teachers tutor.

Working languages: Catalan, Spanish, English and French

Cette collection comprend une sélection de recherches par des étudiants de Master en intégration européenne. Avant la publication, les travaux de recherche ont été encadrés par des enseignants docteurs de diverses spécialités et après ont été évaluées par un tribunal composé de trois professeurs différents du tuteur.

Langues de travail: catalan, castillan, anglais et français

# **GOBIERNOS LOCALES Y CAMBIO CLIMÁTICO: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO DE LOS ALCALDES**

- Estudio de caso en  
Italia y España.

Autor: Davide Strangis

Màster Universitari en Integració Europea,  
UAB,  
Edició 2011-2012

Tutor: Dr. Andrea Noferini

**RESUMEN:** La investigación analiza una iniciativa, única en Europa, que ejemplifica el rol clave de los gobiernos locales en el contexto de la Gobernanza Multinivel y de la Cohesión Territorial de la UE: “el Pacto de los Alcaldes contra el Cambio Climático”. Reflexiona sobre la implementación, el rol y la articulación multiactor y multinivel de sus protagonistas, apoyándose en un trabajo de campo que cuenta con la contribución de expertos y políticos de entidades de los dos países que reúnen el mayor número de actores formalmente adheridos: Italia y España. El fin es preparar el terreno para una investigación doctoral que profundice en las dinámicas de articulación global de los actores, en la medición del impacto en la Cohesión de la UE y en su posible ampliación.

**RESUM:** La investigació analitza una iniciativa, única a Europa, que exemplifica el rol clau dels governs locals en el context de la Governança Multinivell i de la Cohesió Territorial de la UE: “el Pacte dels Alcaldes contra el Canvi Climàtic”. Reflexiona sobre la implementació, el rol i l'articulació multiactor i multinivell dels seus protagonistes, recolzant-se en un treball de camp que compta amb la contribució d'experts i polítics d'entitats dels dos països que reuneixen el major nombre d'actors formalment adherits: Itàlia i Espanya. El objectiu és preparar el terreny per a una investigació doctoral que aprofundeixi les dinàmiques d'articulació global dels actors, el mesurament de l'impacte en la Cohesió de la UE i la seva possible ampliació.

**PALABRAS CLAVE:** Gobernanza Multinivel, Cohesión Territorial, Gobiernos locales, Pacto de los Alcaldes, Cambio Climático, Eficiencia Energética, Energías Renovables, Sostenibilidad.

**PARAULES CLAU:** Governança Multinivell, Cohesió Territorial, Governs locals, Pacte dels Alcaldes, Canvi Climàtic, Eficiència Energètica, Energies Renovables, Sostenibilitat.

## ÍNDICE:

I. Introducción. ....	9
I.1 Contexto e interés de la investigación .....	9
I.2 Esquema de desarrollo de la investigación: preguntas e hipótesis. ....	12
II. Metodología de análisis. ....	16
II.1 Ejes de análisis .....	16
II.2 Motivaciones para la elección de los países para el estudio de caso: Italia y España. ....	18
III. La lucha contra el Cambio Climático en el contexto Internacional y Europeo. ....	20
III.1 La lucha contra el Cambio Climático en el contexto Internacional .....	20
III.1.2 De la primera Cumbre de la Tierra a la Agenda 21 Local .....	21
III.1.3 Del Protocolo de Kyoto al informe Stern. ....	24
III.1.4 La V Cumbre de la Tierra. ....	26
III.2 La acción de la Unión Europea. ....	27
III.2.1 Las Políticas de Medio ambiente, Energía, Cambio climático y el Desarrollo Sostenible en el Tratado de Lisboa. ....	28
III.2.2 El Desarrollo Sostenible en las estrategias de la UE y en la Política de Cohesión. .	29
III.2.3 El Régimen Comunitario de Comercio de las Emisiones. ....	31
III.2.4 El paquete Clima y Energía, la Estrategia EU2020 y el Pacto de Alcaldes. ....	31
IV. Marco Teórico. ....	36
IV.1 Definiciones de Gobernanza Multinivel: mundo académico e Instituciones Europeas. ....	36
IV.1.1 El ámbito de procedencia de las definiciones marca la diferencia. ....	36
IV.1.2 Puntos en común, matices de interdependencia de actores, caracterización evolutiva de los procesos y actitud hacia una nueva forma de hacer política. ....	39
IV.1.3 Los costes de coordinación de los procesos altamente participativos. ....	41
IV.2 Cohesión Territorial, Internacionalización y Europeización y rol de los gobiernos locales. ....	42
IV.2.1 La Cohesión Territorial: un principio guía para el desarrollo armonioso de la UE. ....	42
IV.2.2 Internacionalización, Europeización y rol de los gobiernos locales en Europa. ....	45
IV.3 Otras investigaciones y publicaciones específicas sobre Pacto de Alcaldes. ....	49
IV.4 El Pacto de Alcaldes como instrumento de GMN y de mejora de la Cohesión Territorial. ....	51
V. El Pacto de Alcaldes: objetivos, actores, funcionamiento. ....	52
V.1. El Pacto de Alcaldes: objetivos, actores, roles, funcionamiento e implementación. ....	52
V.1.1 Objetivos. ....	52
V.1.2 Actores, roles y funcionamiento multinivel y multiactor. ....	54
V.1.3 Principales instrumentos financieros y esquemas de financiación. ....	62
V.1.4 Implementación. ....	64

V.1.4.1 el P.A.E.S.....	64
V.1.4.2 el I.B.E.....	65
V.1.4.3 Elaboración, recursos y monitoreo.....	66
V.1.5 Dificultades principales del Pacto: percepciones de los entrevistados en Italia y en España.....	68
V.1.5.1 Firmantes.....	69
V.1.5.2 Coordinadores del Pacto.....	70
V.1.5.3 Promotores del Pacto.....	72
V.1.5.4 Comisión Europea y otras instituciones de la UE.....	73
V.1.6 Principales lecciones aprendidas: las percepciones de los entrevistados en Italia y en España.....	75
V.2 Percepción de impacto y análisis de la articulación de los actores.....	78
V.2.1 Impactos principales en los territorios de los entrevistados tras la adhesión de las administraciones al Pacto.....	78
V.2.2 Principales logros y aspectos innovadores del Pacto en los territorios de los entrevistados y en Europa.....	81
V.2.3 Principales actores involucrados directa o indirectamente en la implementación del Pacto en los territorios de referencia de los entrevistados y su nivel de participación.....	85
V.2.4 Características de las relaciones entre actores en el territorio y hacia fuera.....	86
V.3 Perspectivas de ampliación del Pacto de Alcaldes.....	93
V.3.1 Ampliación del Pacto de Alcaldes a otras políticas.....	93
V.3.2 Extensión geográfica del Pacto de Alcaldes.....	97
VI. Conclusiones y perspectivas de investigación.....	99
VI.1 Conclusiones del análisis.....	99
VI.2 Perspectivas de seguimiento de la investigación.....	105
VII. Recomendaciones y sugerencias para mejorar la gestión y el alcance del <i>Covenant</i> .....	106
VIII. Bibliografía y Sitiografía.....	110
VIII.1 Bibliografía.....	110
VIII.1.1 Libros, capítulos de libros, artículos de revistas académicas y otras investigaciones.....	110
VIII.1.2 Otras fuentes documentales.....	113
VIII.2 Sitiografía.....	116

## IX. ANEXOS:

1. Texto del Pacto de Alcaldes.....	118
2. Resumen actores principales y roles CoM.....	122
3.1 Datos destacados del Pacto de Alcaldes.....	123
3.2 Logros Pacto por países y gráficos .....	124
4. Comparativa básica de los gobiernos locales entrevistados y de sus territorios de referencia en el marco del CoM.....	129
5.1 Listado de las entrevistas realizadas.....	134
5.2 Guión cuestionarios-entrevistas (4 modelos).....	136
6.1 Resumen esquemas e instrumentos de financiación del Pacto de Alcaldes.....	154
6.2 Resumen de los principales Fondos y programas Europeos que pueden ayudar la financiación del CoM.....	156
7. Listado de acrónimos.....	160

*Agradezco a toda y a cada una de las personas que me han apoyado en la preparación de este documento que espero pueda constituir una buena base para profundizar en la materia de investigación. Quiero agradecer sobre todo los imprescindibles aportes de todos los expertos que me han ofrecido su colaboración mediante las entrevistas realizadas, del tutor de mi tesina y de los buenos amigos que me han apoyado durante su elaboración.*

Todas las opiniones incluidas y expresadas en este documento no son necesariamente compartidas por los entrevistados y son responsabilidad exclusiva del autor.



## I. Introducción.

### I.1 Contexto e interés de la investigación

Se puede decir que los resultados principales de los debates sobre Gobernanza Multinivel (GMN) y Cohesión Territorial en la Unión Europea (UE), desarrollados en los últimos 20 años, tanto a nivel académico como a nivel político, proporcionan principios guía para la acción de la Unión, de los Estados Miembros (EM) y de los entes subestatales para un desarrollo armonioso y participativo del territorio de la Unión. Los gobiernos locales, en este sentido, se han convertido en una pieza clave del sistema, aunque determinados niveles de gobierno sean muy cuestionados en la actualidad, especialmente cuando acceden directamente a la arena comunitaria para internacionalizarse y relacionarse con otros actores europeos.

Por otro lado, la “Europeización” de los gobiernos locales de la UE es un hecho que pone de manifiesto su capacidad de orientar sus políticas en un contexto europeo y de incorporar elementos propios de las Políticas Europeas. En este contexto, esta investigación pretende analizar una iniciativa europea – el **“Pacto de los Alcaldes contra el Cambio Climático”** (en inglés *Covenant of Mayors* – CoM) - que constituye un *unicum* y es relevante por sus características específicas:

- involucra al mismo tiempo diferentes niveles de gobierno y actores del sector privado que interactúan en red, por lo que constituye un caso real de gobernanza multiactor y multinivel;
- atribuye un rol clave a los gobiernos locales en el marco de políticas importantes, transversales, estratégicas y de impacto global y local, tales como las Políticas de Medio Ambiente, Energía y lucha contra el Cambio Climático.

En este sentido, el presente estudio se sitúa en el marco de cuatro debates principales que están profundamente interconectados:

1. **la Gobernanza Multinivel**, en sus definiciones forjadas, especialmente en la última década, tanto por el mundo académico, como por el Comité de las Regiones (CdR) en su Libro Blanco (LB)<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Comité de las Regiones (2009). Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel.

2. **la Cohesión Territorial**, entendida como un principio guía de la Unión Europea (Libro Verde Sobre la Cohesión Territorial, 2008) para las acciones que desde el sector público se dirigen a un desarrollo territorial armonioso ya que incorpora elementos de: solidaridad y equidad, sostenibilidad, articulación, interconexión entre territorios, coordinación de las políticas europeas y cooperación;
3. **el rol específico de los gobiernos subestatales<sup>2</sup> en Europa** y en particular el rol de los gobiernos de nivel intermedio y municipal, en un contexto generalizado de reforma de los ordenamientos territoriales de la UE y respecto a la **internacionalización** (paradiplomacia, razones de la acción exterior de los gobiernos locales);
4. la **“Europeización” de los gobiernos locales** de la Unión Europea, definida como la capacidad de estos niveles de gobierno de orientar sus políticas en un contexto europeo y de incorporar elementos propios de las Políticas Europeas (Rodríguez 2011, p.1), en el caso de este estudio la Política Energética y de lucha contra el Cambio Climático.

En este contexto y teniendo en cuenta los debates que han involucrado, sobre todo en los últimos 20 años, tanto al ámbito académico, como al resto de *stakeholders* públicos y privados europeos, nacionales y subestatales, se pretenden analizar los diversos aspectos del *Covenant* de cara a investigar sus potencialidades en términos de articulación e interacción multinivel de los principales actores involucrados, y de impacto en el desarrollo socio-económico de la Unión y en su Cohesión Territorial, en una lógica de bottom-up. El fin es preparar el terreno para una **investigación doctoral**, dirigida a obtener un mapa más completo de la articulación de todos los actores públicos y privados en la UE y del impacto específico de la iniciativa y en su Cohesión Territorial. Esta investigación más profunda podría resultar muy útil para contribuir a la reflexión de los *decision makers* europeos y locales acerca de su posible aplicación, a nivel de metodologías y/o concepto a otros ámbitos y políticas de la UE y territoriales, así como a otras zonas geográficas. En el apartado de conclusiones se encontrarán varias reflexiones y pistas al respecto.

---

<sup>2</sup> *Subnational* en la literatura en inglés sobre GML.

En cuanto al objeto de estudio, el Pacto de Alcaldes se configura como el *principal movimiento europeo en el que participan las autoridades locales* (en primer lugar municipios y provincias y sus redes) *y regionales que han asumido el compromiso voluntario de mejorar la eficiencia energética y utilizar fuentes de energía renovable en sus territorios*. El objetivo de los protagonistas del Pacto es *superar el objetivo de la Unión Europea de reducir en un 20 % las emisiones de CO<sub>2</sub> antes de 2020*<sup>3</sup>. Además, cabe destacar, desde el principio, que estas autoridades locales y regionales para alcanzar sus objetivos, colaboran con otros actores y *key stakeholders* (por ejemplo del sector privado: bancos, ESCOs<sup>4</sup>, ONGs<sup>5</sup> etc...) y reciben el apoyo de las Instituciones Europeas (en primer lugar de la Comisión Europea como promotora de la iniciativa). Este mismo hecho pone de manifiesto la particularidad multiactor y multinivel de la iniciativa, así como su unicidad en Europa. A lo largo del estudio y sobre la base de **entrevistas** a algunos de sus actores protagónicos pertenecientes a dos de los países con más actores pro-activos<sup>6</sup> del *CoM – España e Italia* - se explicará y analizará más en detalle esta iniciativa que encaja perfectamente en los objetivos de la UE para el Crecimiento y el Desarrollo Sostenible (ESE, Estrategia 2020), en la Política Medioambiental y en particular en la Energética y de lucha contra el Cambio Climático, insertándose también en la lógica de la Agenda 21 Local (AG 21 L.) y de la Política de Cohesión de la UE.

Según se ha mencionado anteriormente, el **interés en abordar esta temática de estudio** se justifica por la característica pionera de la iniciativa del Pacto de Alcaldes, por el interés en alimentar los cuatro macro debates citados, todos de extrema actualidad, así como por cierta carencia de estudios o publicaciones actuales y específicas sobre esta experiencia. En este sentido, después de una primera exploración en Internet, se han detectado cinco estudios de interés que se comentarán brevemente en el capítulo relativo al marco teórico.

---

<sup>3</sup> <http://www.pactodelosalcaldes.eu/>

<sup>4</sup> Las ESCO o ESE, son Empresas de Servicios Energéticos (Energy Service Company) que realizan proyectos o intervenciones dirigidas a mejorar la eficiencia energética, asumiendo los riesgos técnicos y económicos de la iniciativa, reduciendo los costes operativos, de mantenimiento y mejorando la calidad de servicio del cliente. Las ESCO proporcionan servicios energéticos para entidades privadas y públicas empleando recursos financieros propios o de terceros y los ahorros económicos se comparten entre la ESCO y el cliente final, mediante diferentes tipologías de acuerdos comerciales.

<sup>5</sup> Organizaciones no gubernamentales.

<sup>6</sup> Actores formalmente adheridos al Pacto de Alcaldes en calidad de Firmantes, Coordinadores y Promotores del Pacto.

## 1.2 Esquema de desarrollo de la investigación: preguntas e hipótesis.

Según se ha mencionado anteriormente, este trabajo pretende ofrecer, en primer lugar, un análisis del estado del arte de la iniciativa del Pacto de Alcaldes - complementada por un análisis del marco teórico y del contexto europeo e internacional de referencia - respecto a su implementación en sus primeros cuatro años y medio de actividad y en segundo lugar, quiere reflexionar sobre su articulación multiactor y multinivel. En concreto, en esta primera fase, descriptiva y analítica, se pretende responder a **dos preguntas principales**:

1. ¿Cuál es el estado del arte de la implementación del Pacto de Alcaldes (datos concretos, lecciones aprendidas, problemáticas, perspectivas)?
2. ¿Cómo se articula la red de actores protagónicos que conforman el Pacto de Alcaldes (ayuntamientos, provincias, regiones, redes de gobiernos locales) con otros *stakeholders* del territorio y de la UE?

Además, **se intenta aproximar a otra pregunta de investigación** que se propone desarrollar más adelante en el marco de la investigación doctoral:

3. ¿Como esta interacción impacta en la Cohesión territorial, la Gobernanza Multinivel y los objetivos de la política energética y de lucha contra el Cambio Climático (CC) de la UE?<sup>7</sup>

**Las hipótesis de trabajo**, formuladas sobre la base de un primer reconocimiento de la iniciativa y elaboradas para estimular la reflexión y el análisis, ayudando a contestar a las dos preguntas principales que nos hemos planteados<sup>8</sup>, son las siguientes:

1. la iniciativa del Pacto de Alcaldes se configura como un instrumento de gobernanza multinivel que permite una gobernanza más participativa, sin embargo presenta aspectos críticos y problemáticos que necesitan ser aclarados, entre los cuales:

---

<sup>7</sup> De momento, no se tienen suficientes elementos para contestar a esta última pregunta de forma satisfactoria, sin embargo es muy útil intentar aproximarse para encontrar pistas que sean útiles para proporcionar respuestas concluyentes en el futuro. En la siguiente fase de investigación sería necesario identificar la mejor manera de medir los impactos de la articulación de actores y de la iniciativa, ciñéndose a los más relevantes. De momento, es posible indicar la tipología de impactos a la que nos referimos. Impacto en términos: Medioambientales (alcance de objetivos 2020); de Cohesión Territorial (especialmente articulación de actores de los territorios); Económicos (aumento del volumen de negocio y empleo del sector de la eficiencia energética y demás relacionados); Social (aumento de la concienciación y participación de la ciudadanía); Procesos participativos; entre otros

<sup>8</sup> Y aproximándose a la tercera.

- A. *los costes de coordinación entre actores.* Por un lado, la articulación de actores muy distintos y a varios niveles es el gran valor añadido de la iniciativa, por el otro implica un alto coste y constituye una problemática muy compleja de gestionar. Para que la iniciativa funcione es necesaria una división eficiente del trabajo entre actores y aprovechar la ventaja comparativa de cada nivel de gobierno. Sin embargo: ¿Cuáles son las problemáticas principales y los actores clave en la coordinación de la iniciativa? ¿Los Coordinadores Territoriales de nivel supramunicipal desarrollan un papel destacado? ¿Cómo actúan?
- B. *El respaldo que diferentes actores brindan a la iniciativa.* Muchos actores están actualmente apoyando el CoM, sin embargo: ¿Varía el respaldo que se brinda a la iniciativa, en función de los contextos domésticos de los Estados Miembros (EM) en los cuales se implementa el CoM, es decir dependiendo de las competencias jurídicas y de las funciones de los organismos involucrados<sup>9</sup>?
- C. *la función de guía de la Comisión Europea, en primer lugar de la DG ENER, Covenant of Mayor Office (COMO) y del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea (CCI o JRC en Inglés).* Es clave que la Comisión, el COMO y CCI desempeñen un papel de guía y asistencia para la promoción y el desarrollo del CoM. ¿En qué aspectos? ¿Cuáles han sido las dificultades en el desarrollo de este papel clave respecto a las demandas de los actores de primera línea de la iniciativa?
2. Miles de actores locales se han adherido al Pacto de Alcaldes para mejorar el desarrollo sostenible de sus territorios y económico-ocupacional del sector de la eficiencia energética. Sin embargo, por diversas razones ligadas a la especificidad de la problemática del Cambio Climático (problema global con impacto local), a la coyuntura económica actual y a la propia configuración institucional de los Estados Miembros (competencias y funciones de los niveles de gobierno en los EM de la UE), se trata de objetivos difíciles de alcanzar por si solos, sin el apoyo de otros actores y de la Unión Europea, ya que a menudo no cuentan con los recursos humanos, materiales y financieros suficientes para hacerlo. En este sentido, una de las dificultades mayores es la movilización de Fondos europeos, públicos y

---

<sup>9</sup> Este aspecto es clave en todo el debate sobre Gobernanza Multinivel, véase por ejemplo también el impacto diferencial de la Europeización como consecuencia de arreglos institucionales diferentes.

privados, así como la falta de suficiente asistencia técnica en su territorio. ¿Cuál es la distribución y tipología de actores por país involucrados en el CoM y cuáles son las principales problemáticas en la movilización y empleo de recursos?. ¿Qué actores intervienen para ayudar en este aspecto y con qué modalidades?. ¿Se están percibiendo mejoras sustanciales de la situación ambiental y socio-económica vinculadas al ámbito de actuación del CoM?

3. La coordinación de actores hacia adentro y hacia afuera del territorio constituye un instrumento clave de los protagonistas del CoM para alcanzar los objetivos de la iniciativa. En este sentido: ¿Cómo se desarrolla la cooperación con *stakeholders* públicos-privados en sus territorios y cómo en la arena europea? ¿Han aumentado los proyectos y las acciones transnacionales?
4. El CoM parece haber generado más atención para las Políticas Europeas dentro de los territorios y en particular, en la apropiación de los objetivos de la política energética y de lucha contra el Cambio Climático por parte de las autoridades locales. ¿Es cierto? ¿Cuál es la percepción de las autoridades locales y cómo se materializa esta apropiación? ¿Ha habido una inclusión sistemática de los objetivos europeos en las políticas territoriales?
5. La mayoría de las ciudades de la UE que han presentado sus Planes de Acción para la Energía Sostenible (P.A.E.S.)<sup>10</sup> se han comprometido para una reducción de entre el 20% y el 40% de emisiones y un porcentaje significativo incluso de más del 40%. ¿Cuál es el impacto de la crisis sobre estos ambiciosos objetivos? ¿Lograrán estas ciudades alcanzarlos?

La investigación se desarrolla a partir del análisis de documentación relacionada con el Pacto de Alcaldes y con los debates citados anteriormente, así como sobre la base de unas **entrevistas a actores clave de dos territorios principales de referencia (Italia y España), de la DG ENER de la Comisión Europea y de la Oficina de coordinación del Pacto**. A través del análisis de estas fuentes, se tratará de testar metodológicamente las hipótesis para responder a las preguntas principales. Las respuestas a estas preguntas

---

<sup>10</sup> Como se explicará más adelante, los P.A.E.S. constituyen uno de los elementos característicos más importantes del CoM.

de investigación no se conciben como fines a si mismas sino que, de acuerdo con el objeto de estudio, quieren sentar las bases para el futuro desarrollo de una investigación doctoral de más envergadura sobre la temática, que profundizaría sobre la base de una muestra mayor, más variada y estructurada de actores del Pacto y de casos de estudio (países - territorios) - incluyendo a los stakeholders secundarios públicos y privados - y la utilización de metodologías de *Social Network Analysis (SNA)*.

## II. Metodología de análisis.

La metodología del estudio se centra en dos ejes que permiten analizar datos cualitativos y cuantitativos sobre el objeto de investigación, testando las hipótesis explicadas en la introducción e incluyendo nuevos elementos de reflexión.

### II.1 Ejes de análisis

Los ejes analíticos que fundamentan la investigación son los siguientes:

- **la revisión y análisis de la información recopilada y disponible hasta el momento sobre el Pacto de Alcaldes** (información y datos cuantitativos y cualitativos) - estudios, proyectos europeos, actividades de los Coordinadores y Promotores Territoriales, Planes de Acción para la Energía Sostenible, actuaciones de los firmantes y otra documentación presente en la extensa página web de la iniciativa Europea y en sus diferentes data base;
- **realización y análisis de entrevistas a expertos políticos y técnicos representantes de las tipologías fundamentales de actores clave del pacto** (información mayoritariamente cualitativa): municipios, provincias, regiones y asociaciones de gobiernos locales de dos países objetivo: Italia y España; COMO (Oficina de coordinación del Pacto de Alcaldes) y DG ENER Comisión Europea.

El análisis de la información disponible sobre el Pacto de Alcaldes ha requerido la elaboración de unos esquemas y tablas resumen que en su mayoría están en los anexos de este documento. El guión de las entrevistas, que incluye las preguntas dirigidas a los diferentes actores, se encuentra anexo al documento (Anexo 5.2), así como el listado de los 22 expertos entrevistados (Anexo 5.1) pertenecientes a los siguientes organismos y territorios:



**Tabla 1: Tipología de actores entrevistados y territorios de referencia.**

ITALIA:	ESPAÑA:
FIRMANTES (F) Y COORDINADORES TERRITORIALES (CT)	
Territorio 1: LIGURIA	Territorio 1 : CATALUNYA
<div>➤ Provincia della Spezia (CT)</div> <div>➤ Provincia di Genova (CT)<div>○ Ayuntamiento de Masone (F)</div><div>○ Ayuntamiento de Moneglia (F)</div><div>○ Ayuntamiento de Tribogna (F)</div></div>	<div>➤ Diputación de Girona (CT)<div>○ Ayuntamiento de Figueras (F)</div></div> <div>➤ Diputación de Barcelona (CT)<div>○ Ayuntamiento de Cornellá (F)</div><div>○ Ayuntamiento de Sant Just (F)</div><div>○ Ayuntamiento de Matarò (F)</div><div>○ Consejo Comarcal de Osona<sup>11</sup></div></div>
Territorio 2: PIAMONTE	Territorio 2: ANDALUCIA
<div>➤ Provincia di Torino (CT)<div>○ Ayuntamiento de Collegno (F)</div></div>	<div>➤ Consejería de Medio ambiente Junta de Andalucía (CT)</div> <div>➤ Diputación de Granada (CT)</div>
Territorio 3: ABRUZZO	
➤ Provincia di Chieti (CT)	
PROMOTORES DEL PACTO (PP) Y COORDINADORES NACIONALES (CN)	
<div>➤ Ministerio Ambiente (CN)</div> <div>➤ Coordinamento Agende 21 Locali (PP)</div>	➤ Arco Latino (PP)
UNIÓN EUROPEA (UE)	
<div>➤ COMO - Covenant of Mayor Office</div> <div>➤ DG ENER - Comisión Europea</div>	

NOTA: Italia: 10 entrevistados, de los cuales 4 CT, 1 CN, 1 PP y 4 F; España: 10 entrevistados, de los cuales 4 CT, 1 PP, 4 F y un Consejo Comarcal. Las entrevistas han tenido una duración de entre 45 minutos y 2,5 horas cada una, según la modalidad de realización (entrevista presencial, via *skype* o telefónica, via *email* o mixta) y han aportado información valiosa tanto para esta fase de investigación, así como para el la continuación de la misma<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> El Consejo Comarcal no entra ni en la categoría F ni CT. En este caso no está formalmente adherido al Pacto, sin embargo desarrolla un papel clave en el apoyo a los 23 municipios adheridos al Pacto de su Comarca. Por ello se ha incluido entre los entrevistados puesto que aporta información valiosa y representativa de los municipios a los que brinda soporte.

<sup>12</sup> Una parte relevante de la información no sistematizada en esta fase, podrá ser utilizada en futuro.

## II.2 Motivaciones para la elección de los países para el estudio de caso: Italia y España.

La elección fundamental de los dos países para el estudio de caso se ha realizado sobre la base de la alta representatividad de los mismos en el CoM. De hecho son los países en los cuales se encuentra la gran mayoría de Firmantes y Coordinadores Territoriales. Tanto la elección de los países, así como la elección específica de los agentes territoriales entrevistados ha sido concebida en base a una diferenciación por territorios y actores que favoreciese que los estudios de caso fueran, al mismo tiempo, comparables y heterogéneos, para poder producir conclusiones de alcance. En este sentido, tanto Italia como España cuentan con tres niveles de gobierno sub-nacional – municipal, provincial y regional, condiciones y potencialidades parecidas de cara a la promoción de la eficiencia energética y de las renovables<sup>13</sup> – y se han identificado 2 territorios principales por país, cuyos principales actores locales adheridos al pacto fueran:

- Municipios;
- Gobiernos locales de nivel provincial;
- Gobiernos de nivel regional<sup>14</sup>;
- Redes de gobiernos locales<sup>15</sup>.

Por otro lado, otro requisito de elección ha sido la presencia en estos territorios de experiencias relevantes y precisamente de entre las más exitosas del Pacto, hecho comprobado a través de una revisión previa de la opinión pública compartida entre los expertos de la materia, la prensa y la web del *Covenant* y corroborada, como se explicará posteriormente, por las entrevistas realizadas a los representantes del COMO y de la DG ENER. Además, en Italia se ha entrevistado a un representante del Ministerio de Medio Ambiente, puesto que tiene un rol en el Pacto y en la Campaña SEE (*Sustainable Energy Europe*) en Italia y a la Provincia de Chieti, como exponente de la experiencia de la Región Abruzzo, la cual constituye una de las experiencias más relevantes y exitosas de gobernanza multinivel del Pacto, mencionadas explícitamente por ambos representantes de DG ENER y COMO.

---

<sup>13</sup> Energía solar, eólica etc.; ciudades grandes pequeñas y medianas; territorios con características tanto urbanas como rurales.

<sup>14</sup> Solo algunos casos especiales, puesto que la adhesión de las regiones al Pacto no es el patrón más difundido.

<sup>15</sup> Solo algunas especialmente representativas.

En el **Anexo 4** de este documento, es posible consultar una **comparativa básica de los gobiernos locales de nivel municipal, provincial y regional entrevistados y de sus territorios** de referencia en el marco del CoM.

Para investigar más en profundidad la perspectiva y visión desde las Instituciones Europeas se ha entrevistado a un representante del COMO y al funcionario europeo de la DG ENER que se ha encargado directamente de la gestión y puesta en marcha del *Covenant* durante estos primeros años .

Además, cabe destacar que en Italia existen varios promotores relevantes del Pacto, como la Unión de Provincias de Italia<sup>16</sup>, sin embargo se ha elegido el *Coordinamento Agende 21 Locali Italiane*, para profundizar en la perspectiva de conexión de la Iniciativa del CoM con la Agenda 21 local (cuyos aspectos fundamentales se explicarán en el capítulo siguiente). Respecto a España, hay que mencionar que existen actualmente sólo dos promotores del CoM: la *Federación Asturiana de Concejos* y la *Asociación Arco Latino*<sup>17</sup>, que además tiene como actores de referencia y miembros<sup>18</sup>, no solamente a las Diputaciones y Consejos Insulares españoles, sino también a las Provincias y Departamentos franceses del Arco Latino del Mediterráneo.

Por otro lado, cabe mencionar que otra razón para elegir España en particular como estudio de caso, como se explicará más adelante (en el capítulo IV sección 3<sup>19</sup>), es que actualmente no se ha encontrado documentación reciente y disponible sobre las percepciones del Pacto por parte de sus protagonistas en este territorio. De hecho, el documento del proyecto NET-COM “*Feed-back from the ground on the Covenant of Mayors Implementation*” no incluye a España; sin embargo proporciona información muy valiosa respecto a las percepciones de otros países y de Italia, que es complementaria respecto a la que hemos recabado y sistematizado en esta investigación. Finalmente, en el apartado de perspectivas de la investigación se explicarán posibles perspectivas de ampliación de la muestra de actores a entrevistar en futuras fases de investigación.

---

<sup>16</sup> Asociación nacional de provincias italianas [www.upinet.it](http://www.upinet.it)

<sup>17</sup> [www.arcolatino.org](http://www.arcolatino.org)

<sup>18</sup> a los cuales brinda varios tipos de soporte en general - coordinación para iniciativas de incidencia política y proyectos - y respecto al CoM – difusión, intercambio de buenas prácticas, promoción del CoM y facilitación de la adhesión principalmente.

<sup>19</sup>“Otras investigaciones y publicaciones específicas sobre Pacto de Alcaldes”

### **III. La lucha contra el Cambio Climático en el contexto Internacional y Europeo.**

Con el fin de describir brevemente el contexto donde se enmarca la iniciativa del Pacto de Alcaldes, aunque sin profundizar en la muy amplia literatura existente y en los debates sobre la Política de Medio Ambiente de la UE, es importante recordar los pasos principales, dados por la comunidad internacional y por la Unión, en el ámbito de la lucha contra el Cambio Climático y en la promoción de la sostenibilidad.

#### III.1 La lucha contra el Cambio Climático en el contexto Internacional

El CC constituye indudablemente uno de los mayores retos del presente y del futuro para la humanidad. Factores como el aumento de las temperaturas, el deshielo de los glaciares, las sequías y las inundaciones ponen de manifiesto la magnitud del desafío al que la comunidad internacional se tiene que enfrentar, así como sus riesgos para el planeta y las generaciones futuras.

##### *III.1.1 Concienciación internacional*

Sin embargo, la actitud hacia los problemas medioambientales causados por la contaminación y como consecuencia del desarrollo socio-económico de nuestras sociedades es un hecho relativamente reciente, puesto que es sólo a partir de los años sesenta del siglo XX cuando la comunidad internacional ha empezado a tomar conciencia seriamente del problema y a buscar soluciones con movimientos como el ambientalista.

En los años setenta, informes como el del *Club de Roma* sobre los *límites al crecimiento*, contribuían precisamente a la consolidación de este sentimiento de concienciación. La conclusión del informe de 1972 postulaba claramente las consecuencias en el caso de no darse variaciones respecto al aumento de la población mundial, de la industrialización y la contaminación, así como de la producción de alimentos y el uso de los recursos del planeta: se alcanzarían los límites de crecimiento de la Tierra en los próximos cien años<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> <http://www.clubofrome.org/?p=326> Posteriormente, en 1992 y en 2004, se publicaron actualizaciones del informe que explicaban que la humanidad ya había excedido la cantidad de carga del planeta para

En este período la opinión pública, la comunidad internacional y varias instituciones nacionales empezaron a impulsar y enriquecer una reflexión fundamental sobre la consecuencia de las acciones del hombre en el medio ambiente y su defensa, que se concretó en varias conferencias nacionales e internacionales. La primera y más significativa fue la ***Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*** que se celebró en Estocolmo en Junio de 1972 produciendo un informe y una declaración conjunta de más de mil delegados que representaban a más de cien países.

Más tarde en 1987, fue el **informe socio-económico Brundtland** de la Comisión Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo (WCED) que introdujo por primera vez en la comunidad internacional el concepto de **Desarrollo Sostenible**, definiéndolo como el *desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones*<sup>21</sup>. Este concepto conllevó un paso muy importante dando la posibilidad de combinar posteriormente elementos de la ecología con los económicos, sociales y solidarios de desarrollo. En 1988 se instituyó - por dos organismos de Naciones Unidas<sup>22</sup> - el **Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)**<sup>23</sup>, entidad científica con la misión de proporcionar opiniones científicas sobre los riesgos del cambio climático causados por la actividad humana y sus consecuencias potenciales a nivel ambiental y socio-económico, así como sobre posibles opciones para adaptarse a estas consecuencias o mitigar sus efectos. En 1990, tras su primera reunión, concluyó que si no se modificaba el *trend* de emisiones de gases de efecto invernadero durante el siglo XXI las temperaturas aumentarían aproximadamente de 0,3 °C por década.

### *III.1.2 De la primera Cumbre de la Tierra a la Agenda 21 Local*

Otro hito de la lucha contra el Cambio climático fue la ***Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro*** en 1992 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y

---

sostener su población y que no podría haber un crecimiento ilimitado teniendo en cuenta que los recursos del planeta son limitados.

<sup>21</sup> <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

<sup>22</sup> la Organización para la Meteorología Mundial (WMO) y el Programa para Medio Ambiente (PNUMA)

<sup>23</sup> [http://www.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_spanish.shtml#UEQunER9tJM](http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml#UEQunER9tJM)

Desarrollo), donde participaron representantes de 178 países<sup>24</sup> para esforzarse conjuntamente con el fin de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero a niveles que no implicaran un cambio climático peligroso. Paralelamente, miles de ciudadanos y representantes de Organizaciones no Gubernamentales participaron al Foro consultivo de ONG que fue constituido para la ocasión. Entre los temas que fueron abordados, destacan el escrutinio sistemático de patrones de producción, las fuentes alternativas de energía, la reducción de las emisiones de los vehículos, los problemas de salud originados por la contaminación, la escasez de agua.

La Cumbre, que enfatizó los tres pilares del Desarrollo Sostenible, el económico, el social y el medioambiental, aprobó la *Declaración de Rio sobre Medio Ambiente y Desarrollo* y produjo en particular: una *Convención Marco sobre el Cambio Climático* (CMNUCC), que se puede definir como el prelude del *Protocolo de Kyoto* sobre el cambio climático y que entró en vigor en 1994; un programa de acción para promover el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI: *la Agenda 21* (o Programa 21).

**La Agenda 21** integra los principios básicos del Desarrollo Sostenible y constituye un plan de actuaciones a realizar a nivel mundial, nacional y local en el conjunto de los ámbitos donde haya impacto humano sobre el medio ambiente. A partir del capítulo 28 de este Programa<sup>25</sup>, se desarrolló lo que se conoce como **Agenda 21 local**, para el desarrollo de planes estratégicos municipales dirigidos a la integración de políticas medioambientales, económicas sociales en base a criterios de sostenibilidad, a procesos participativos y a sistemas de toma de las decisiones consensuados entre políticos, técnicos, otros agentes implicados y la ciudadanía.

En concreto, desde Europa, el Programa 21 originó varios encuentros, el primero de los cuales fue la *1ª Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles*, que se celebró en la ciudad de Aalborg en 1994. En el marco de esta cumbre se aprobó la *Carta de las Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad*, que se conoce también como **Carta de Aalborg**, de la que surgió la **Campaña Europea de las Ciudades Sostenibles**. Esta campaña involucró a los territorios y a los actores locales de una forma más directa para lograr resultados más concretos.

---

<sup>24</sup> <http://www.ecoage.it/conferenza-rio-de-janeiro-1992.htm>

<sup>25</sup> que se encuentra dentro de la Sección III sobre el Fortalecimiento del papel de los grupos sociales.

Es en este contexto, los Estados participantes se comprometieron para elaborar planes más a largo plazo y campañas de concienciación de la ciudadanía en materia de desarrollo sostenible, dotándose de instrumentos específicos. En 1996 se celebró la *II Conferencia de las Ciudades Sostenibles en Lisboa*, en la cual participaron más de mil representantes de autoridades locales y regionales de países europeos y que culminó en el Plan de Acción de Lisboa *De la Carta a la Acción. Este supuso una revisión y concreción de la Carta de Aalborg* sobre la base de las experiencias locales debatidas en los talleres de la conferencia. De 1998 al 1999, tuvieron lugar en Finlandia, Bulgaria, España y Holanda otras cuatro conferencias regionales, específicas en torno a asuntos concernientes a los territorios europeos. Cada una de ellas produjo conclusiones a nivel de conferencia Regional<sup>26</sup>.

A principio de siglo XXI, en el 2000, tuvo lugar en Hannover, la III Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles que aprobó la *Llamada de Hannover a los líderes europeos municipales en el umbral del S. XXI* que consolidó y fortaleció la Campaña. Y en 2004, tras diversas revisiones, tuvo lugar la Conferencia *Aalborg+10 Inspiración para el futuro* que aprobó los llamados *Compromisos de Aalborg*<sup>27</sup>.

Desde 1992 hasta la actualidad la *Agenda 21 Local* ha progresado mucho y se ha llegado a poner en práctica concretamente a nivel nacional y local en varios territorios. De hecho, como se explicará más adelante, ha constituido en cierta medida y en varios casos un *humus* muy útil también para el desarrollo de la iniciativa del Pacto de Alcaldes.

A nivel práctico, la *Agenda 21 Local*, como herramienta de trabajo o instrumento de gestión no vinculante, durante estos años que han precedido al lanzamiento del Pacto de Alcaldes, se ha convertido en el instrumento – flexible y versátil – posiblemente *más ampliamente difundido y aceptado por parte de las autoridades locales para abordar los graves problemas ambientales desde el enfoque de "pensar globalmente y actuar localmente"*, dado que, sin perder de vista el objetivo planetario de la protección del medio ambiente, la Comunidad Internacional se ha dado cuenta que es a nivel local

---

<sup>26</sup> Norte, Oeste, Sur, Este.

<sup>27</sup> <http://www.aalborgplus10.dk/default.aspx?m=2&i=307>

donde se pueden tomar decisiones más prácticas y, además, más participativas<sup>28</sup> en pro del desarrollo sostenible y de la mejora de la calidad de vida.

En concreto, la metodología de trabajo a nivel local se organiza en *fases de desarrollo basadas en la planificación estratégica y aplicadas a una dimensión territorial: adopción de un compromiso político claro para el inicio del proceso; constitución de un instrumento de participación ciudadana; elaboración de un diagnóstico de sostenibilidad referente a la línea de base del territorio en cuestiones ambientales, económicas y sociales; elaboración de un Plan de Acción con los objetivos, las grandes líneas de actuación y las acciones concretas que permitan mejorar los problemas detectados*<sup>29</sup>, monitorearlos durante su implementación y evaluarlos una vez se hayan ejecutado.

El apoyo político y la financiación asociada al plan de acción, junto con la participación ciudadana activa, han constituido los elementos que han influido de forma más marcada en el desarrollo, más o menos exitoso, de la Agenda 21 local<sup>30</sup>. Estos aspectos metodológicos guardan mucha relación con la experiencia del Pacto de Alcaldes que se describirá en el detalle en los capítulos siguientes.

### *III.1.3 Del Protocolo de Kyoto al informe Stern.*

En 1997 se produjo otro importante acontecimiento que constituye un evento político y mediático importante en la lucha contra el Cambio Climático, la firma por más de 160 países del **Protocolo de Kyoto**, un acuerdo internacional<sup>31</sup>, que tiene el objetivo principal de disminuir, durante el periodo 2008-2012, al menos en un 5,2% las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>32</sup> producidas por las actividades del hombre respecto a los niveles de 1990. El fin es evitar los cambios que podrían ocasionar en el

---

<sup>28</sup> [http://www.asturias21.es/v\\_portal/apartados/apartado.asp?te=62](http://www.asturias21.es/v_portal/apartados/apartado.asp?te=62)

<sup>29</sup> *Ibíd.*

<sup>30</sup> *Ibíd.*

<sup>31</sup> firmado en ocasión Conferencia COP3, órgano supremo de la Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático (CMNUCC - UNFCCC). MOP, Meeting of the Parties es la reunión específica de las Partes del Protocolo de Kyoto.

<sup>32</sup> El Protocolo de Kyoto se aplica a las emisiones de seis gases de efecto invernadero: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>); metano (CH<sub>4</sub>); óxido nitroso (N<sub>2</sub>O); hidrofluorocarbonos (HFC); perfluorocarbonos (PFC); hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>).

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/l28060\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l28060_es.htm)



Clima de nuestro planeta y las consecuencias desastrosas que podrían tener para la vida en la Tierra. El acuerdo entró en vigor en 2005 después de la ratificación de un núcleo de países, incluida Rusia, que hizo superar el 55% de las emisiones totales de los firmantes y contiene objetivos obligatorios y cuantificados de limitación y reducción de gases por país.

Sin embargo, los compromisos son asumidos sólo por los países industrializados, ya que se reconocen como responsables de la gran mayoría de las emisiones calculadas hasta la fecha. Por otro lado, los países en vía de desarrollo, no incluidos en el anexo I del Protocolo, pueden participar de forma voluntaria. Es importante destacar que EEUU, uno de los países que produce más gases de efecto invernadero del planeta, no ha ratificado el Protocolo y que ni la India, ni China figuran entre los países obligados a respetarlo. Para alcanzar este objetivo y conciliarlo con la necesidad de no obstaculizar, sino de sostener el desarrollo económico, el Protocolo propone varios medios: el establecimiento de políticas nacionales para reducir las emisiones - eficacia energética, agricultura sostenible, promoción de las renovables, etc. - y la cooperación con los otros firmantes - intercambio de experiencias, de información, coordinación de las políticas nacionales por medio de permisos de emisión, en concreto los llamados Mecanismos de Flexibilidad: Comercio de Emisiones, Aplicación Conjunta y Mecanismo de Desarrollo Limpio<sup>33</sup>.

A partir de su firma, en las Conferencias de las Partes (COP) la Comunidad Internacional ha intentado revisar y monitorear la implementación del acuerdo y, en la época más reciente, de encontrar nuevos acuerdos globales para el periodo post 2012. Sin embargo es difícil lidiar con posiciones de los países que contaminan más como EEUU y China, los intereses económicos y las demandas de los países en vía de desarrollo. Por ello, las negociaciones han ido avanzando de forma lenta y complicada a través de *la Hoja de Ruta de Bali* en 2007, el acuerdo no vinculante de Copenhague en 2009, el de Cancún en 2010, y finalmente el de Durban de 2011 donde se acordó la estructura (y no la procedencia específica de los recursos) del *Fondo Verde del Clima* para los países en vía de desarrollo y negociar, para el año 2015, un nuevo tratado climático vigente a partir de 2020. En noviembre-diciembre de 2012 se reunirá en

---

<sup>33</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128060\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128060_es.htm)

Durban la COP 18, que además de estos temas tendrá en la Agenda los aspectos prácticos de la prórroga de Kyoto a partir de 2012.

En 2006, se produjo otro hito en el marco de la lucha contra el cambio climático, la publicación del *Informe Stern* sobre la economía del cambio climático que abordó los impactos del cambio climático y del calentamiento global sobre la economía mundial. De hecho, fue el primer informe encargado por un gobierno, el británico, a un economista en lugar de a un climatólogo (Lucchinelli 2011, p.10). Entre las principales conclusiones, el informe plantea muy claramente el coste económico y social de una falta de intervención o de una intervención no adecuada. En este sentido, la inversión asociada a la intervención debería ser igual al 1% del PIB mundial, de esta forma se podrían mitigar los efectos del CC sin incurrir en una recesión que - ante la falta de esta inversión – podría producirse y alcanzar hasta un 20% del PIB global<sup>34</sup>.

#### *III.1.4 La V Cumbre de la Tierra.*

En junio de 2012 la *V Cumbre la Tierra* (Rio +20)<sup>35</sup> se centró en los tres pilares del desarrollo sostenible. La conferencia tenía el difícil cometido de debatir en cómo conjugarlos y establecer dónde poner las prioridades. Entre los principales temas de la reunión: la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, y la normativa de base para el desarrollo sostenible. El producto principal de la cumbre ha sido la Declaración *El futuro que queremos* que pretende constituir una guía para que el mundo pueda hacer una transición hacia una economía verde inclusiva.

Sin embargo, en el contexto de crisis económica de los Países del Norte del mundo y frente a las ambiciones de los países del Sur, según parte de la opinión pública mundial, la conferencia ha terminado con un documento poco ambicioso<sup>36</sup> y sin definir con más claridad el concepto de Desarrollo Sostenible, quién lo tendría que financiar y quién debería apoyar los costes para un mundo menos contaminado.

---

<sup>34</sup> [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/sternreview\\_index.cfm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm)

<sup>35</sup> Sucedió a las anteriores que se celebraron después de la primera de 1992: Nueva York +5 en 1997, Johannesburgo +10 en 2002, Jacarta +15 en 2007.

<sup>36</sup> Mucho más reducido respecto a la propuesta de base en términos de extensión de texto y de compromisos.

En concreto, algunos sectores de la opinión pública, critican que no se hayan aprobado nuevos fondos para la economía verde, según habían solicitado los países en vía de desarrollo, ni decisiones sobre la división de responsabilidades entre los países que más contaminan o la creación de una verdadera Agencia multilateral de medioambiente en la ONU, como evolución del actual Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Por otra parte, la ONU defiende que el documento constituye una base para iniciar la transición, puesto que plantea varias acciones, aunque es consciente de que le faltan compromisos, metas y plazos concretos, que se pretende empezar a negociar en la próxima Asamblea General de la ONU en septiembre de 2012<sup>37</sup>.

Entre los principales temas que se debatirán destacan los futuros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se inspirarán, en cierta medida, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Finalmente, entre los resultados más destacables de Rio+20: la adopción de un plan decenal de nuevos estándares de producción y consumo sostenible, el fortalecimiento del PNUMA y la decisión de que sea creado un nuevo indicador global de riqueza que no tenga en cuenta sólo el Producto Interior Bruto (PIB)<sup>38</sup>.

### III.2 La acción de la Unión Europea.

La Unión Europea, por su parte, se comprometió tanto a nivel europeo como a nivel internacional y su empeño está plasmado en sus Tratados y en sus Políticas y Estrategias. En este sentido, los instrumentos principales que ha utilizado en las últimas décadas para otorgar centralidad al respeto del medioambiente han sido principalmente de tipo normativo (directivas, etc...), operacional y estratégico (planes de acción, Libros Blancos) y de reflexión (conferencias, Libros Verdes<sup>39</sup>, consultaciones con *stakeholders* y actores locales). Destacan el **Programa Europeo sobre Cambio Climático (PECC)** y la **Política Climática de la UE**, que constituye indudablemente un marco político

---

<sup>37</sup> Declaración del director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (PNUMA) [http://www.rpp.com.pe/2012-06-22-rio+20-aprueba-un-documento-guia-para-desarrollo-sostenible-noticia\\_494806.html](http://www.rpp.com.pe/2012-06-22-rio+20-aprueba-un-documento-guia-para-desarrollo-sostenible-noticia_494806.html)

<sup>38</sup> *Ibíd.*

<sup>39</sup> Ej. Libro Verde sobre eficiencia energética

duradero, insertado desde el Tratado de Lisboa en los objetivos de la **Política de medio ambiente**.

### *III.2.1 Las Políticas de Medio ambiente, Energía, Cambio climático y el Desarrollo Sostenible en el Tratado de Lisboa.*

La Política Europea en el ámbito del medio ambiente tiene sus orígenes en la Conferencia de Jefes de Estados y Gobierno que se celebró en 1972. Posteriormente se consolidó mediante el Acta Única Europea en el 1987, introduciéndose en el Tratado de Roma la primera base jurídica clara sobre Medioambiente<sup>40</sup>. En las varias revisiones de los tratados, el compromiso en la materia fue aumentando favoreciendo el desarrollo de la Política. Actualmente, se basa en los art. 191-193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) e incluye, desde el Tratado de Lisboa, entre sus objetivos específicos la lucha contra el Cambio Climático<sup>41</sup>.

Sus objetivos según el apartado 1 del art. 191 son los siguientes: *la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático.*

En el apartado 2, se plantea que la Política medioambiental de la UE *tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión y que se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.*

En el **Sexto Programa de acción en materia de Medio Ambiente** se encuentran las prioridades y los objetivos de la Política de la UE en este ámbito durante el periodo 2002-2012 y se detallan las medidas a adoptar para aplicar su estrategia de Desarrollo

---

<sup>40</sup> Catherine Lauranson, Enero de 2012, informe sobre La Política de Medio Ambiente: Principios Generales y Orientaciones Estratégicas. [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_4.10.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.10.1.pdf)

<sup>41</sup> *Ibíd.*

Sostenible<sup>42</sup>. Actualmente la COM EUR está preparando el Séptimo Programa y el CdR ha abierto una consultación sobre la materia mediante su plataforma de control de la Subsidiariedad. Mediante esta consultación las autoridades locales y regionales han podido aportar su opinión<sup>43</sup> al Comité que la tendrá en cuenta en la preparación de su dictamen sobre la materia.

Por otro lado, la **Política Energética** se ha introducido *ex novo* en el Tratado de Lisboa en estrecha conexión con la defensa del Medio Ambiente, y tiene que tener en cuenta precisamente la exigencia de preservarlo y mejorarlo con el fin de garantizar, entre otros aspectos, el abastecimiento energético de la UE y de promover la interconexión de las redes energéticas (art. 194 TUE). Actualmente la eficiencia energética, el ahorro de energía y la promoción de las renovables son considerados unos de los pilares de la Política Europea en materia de Energía.

En particular en el art. 3 del TUE se refleja la inclusión del objetivo de Desarrollo Sostenible dentro de los objetivos de la UE, mientras el art. 11 del TFUE establece el importante ***principio de integración ambiental***, según el cual *las necesidades de protección del medio ambiente se deben integrar en la definición y en la realización de todas las Políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar el Desarrollo Sostenible*.

### *III.2.2 El Desarrollo Sostenible en las estrategias de la UE y en la Política de Cohesión.*

El Desarrollo Sostenible, en su concepto basado en los tres pilares mencionados anteriormente y sobre el de la gobernanza mundial, se define y se intenta poner en práctica mediante la ***Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible - EDS*** (Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001, revisada en 2006), y se liga a ***la Política de Cohesión económica, social y territorial*** de la Unión, Art. 174-178 TFUE: Título XVIII, planteándose como un principio horizontal en la programación 2007-2013.

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Informe final de la consultación de la Red para el Seguimiento de la Subsidiariedad (RSS) del CdR: <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/Towards-a-7th-Environment-Action-Programme-%28EAP%29-%E2%80%93-Better-implementation-of-EU-environmental-law.aspx>

Los ejes de la *Estrategia de Gotemburgo* - Cambio Climático y Energías limpias, Transportes sostenibles, consumo y producción sostenibles, conservación y gestión de los recursos naturales, Salud pública, Inclusión social, demografía y flujos migratorios, Pobreza en el mundo y desarrollo sostenible – se reflejan en la *Política de Cohesión* en el período 2007-2013 y se ligan a la *Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo (2000)*, concibiéndose como complementarios a la misma. De hecho, entre los ejes de los Programas Operativos de los Objetivos de la *Política de Cohesión*, financiada mediante el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión, encontramos en particular algunos que hacen referencia explícita a: medio ambiente, entorno natural, recursos hídricos y prevención de riesgos; transporte y energía; desarrollo local y urbano sostenible. Se puede decir que la Política de Cohesión ayuda a financiar la Política de Medio Ambiente de la UE. De la misma forma, se puede afirmar que los proyectos cofinanciados con Fondos Estructurales están sujetos al respeto de la normativa Europea y a la Política de Medio Ambiente<sup>44</sup>.

Volviendo a la lucha contra el Cambio Climático un hecho importante es que *la UE ha integrado el control de los gases de efecto invernadero entre sus ámbitos de actuación para alcanzar los siguientes objetivos*<sup>45</sup>: *consumir de forma más racional una energía menos contaminante; disponer de medios de transporte más limpios y equilibrados; responsabilizar a las empresas sin poner en peligro su competitividad; obrar por que la ordenación territorial y la agricultura estén al servicio del medio ambiente; crear un entorno favorable para la investigación y la innovación. En particular, se ha dotado de una estrategia climática que defiende medidas de lucha concretas para limitar el aumento de la temperatura a 2° C con respecto a los niveles preindustriales.*

---

<sup>44</sup> Intervención de José María Ramos Florido, Dirección General de Medio Ambiente Comisión Europea en el Acto anual sobre Política Regional y Fondos Europeos en España 2010 sobre *La integración ambiental en la Política de Cohesión de la UE*, Alcalá de Henares, 26 de noviembre de 2010.

<sup>45</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128060\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128060_es.htm)

### *III.2.3 El Régimen Comunitario de Comercio de las Emisiones.*

La UE además, monitorea periódicamente las emisiones y la absorción de los gases de efecto invernadero a través de un sistema de seguimiento y ha creado un mecanismo que funciona sobre la base de las reglas del mercado: el **Comercio de las Emisiones RCCDE** (Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión). Este sistema creado en 2005, siendo además el primero a nivel mundial, constituye la piedra angular de la Estrategia de lucha contra el Cambio Climático de la UE y tiene el fin de ayudar a los EM de la UE<sup>46</sup> en el cumplimiento de sus compromisos de limitación y reducción de las emisiones de una manera rentable. La compra-venta de los derechos de emisión por las empresas que participan en este régimen tiene el objetivo de reducir emisiones al mínimo coste. Las instalaciones incluidas son más de diez mil de los sectores energético e industrial que suman más del 40% de las emisiones totales de la UE<sup>47</sup>. En las tres fases de implementación del sistema, que está vinculado a los acuerdos del Protocolo de Kyoto, se ha ido evolucionando principalmente en materia de limitación de las emisiones<sup>48</sup> y concesión de derechos<sup>49</sup>.

### *III.2.4 El paquete Clima y Energía, la Estrategia EU2020 y el Pacto de Alcaldes.*

Según se comentaba anteriormente, entre 2007 y 2009, la UE sentó las bases de la Política Energética Común, aprobando un paquete de medidas Energéticas - **Paquete 2020**<sup>50</sup> - y tratando de orientar al mismo tiempo, con la ayuda de medidas fiscales, el mercado de la energía hacia la sostenibilidad. Las medidas contenidas en el *Paquete Europeo sobre Clima y Energía*, tienen el objetivo de facilitar que la UE logre sus objetivos para 2020: un 20% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, mediante un 20% de mejora de la eficiencia energética y la cobertura de un 20% de la demanda energética con las energías renovables<sup>51</sup>. La UE ha asignado diferentes objetivos específicos a sus EM en base a sus particularidades. Cabe destacar

---

<sup>46</sup> Desde 2008 participan los 27 países de la UE más los 3 miembros del Espacio Económico Europeo.

<sup>47</sup> <http://www.sendeco2.com/es/normativa.asp>

<sup>48</sup> las limitaciones se han aumentado y se ha pasado de limitaciones individuales para los Estados Miembro a una única limitación centralizada para la UE.

<sup>49</sup> de concesión gratuita a subasta.

<sup>50</sup> 9 de marzo de 2007, Paquete de medidas “Energía para un Mundo en Transformación”.

<sup>51</sup> Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo el 23 de Abril de 2009.

que el Medioambiente, la Energía y los Transportes entran en las competencias concurrentes de la UE y de los EM<sup>52</sup>.

En 2007 además la UE aprobó la *Carta de Leipzig*<sup>53</sup>, que incluye el objetivo del Desarrollo Sostenible de las ciudades de la UE en la Agenda comunitaria y que se configura como un documento de referencia para luchar contra la contaminación, la congestión y el desequilibrio social, desde las políticas de desarrollo urbano. De hecho es uno de los documentos de referencia del Pacto de Alcaldes y plantea el traslado de las políticas de la vivienda a los niveles del gobierno local, autonómico y estatal. Este documento fue aprobado justo antes de la *Agenda Territorial Europea* que tiene el objetivo de reforzar la Cohesión Territorial de la UE desde la óptica del Desarrollo Sostenible<sup>54</sup>.

En 2010, además, la UE estableció la **Estrategia 2020** que en el marco de la trayectoria de las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo, pretende proporcionar a la Unión y a sus EM, instrumentos estratégicos para superar la crisis económica, subsanando al mismo tiempo los problemas del modelo de crecimiento y los fallos de las estrategias anteriores, creando las condiciones adecuadas para un *crecimiento más inteligente, sostenible e integrador*.

En este sentido, la Unión ha fijado para la próxima década objetivos ambiciosos en materia de empleo, innovación, educación, integración social, clima y energía. En todos estos ámbitos, los Estados Miembros han establecido sus propios objetivos. La estrategia se fundamenta en medidas específicas tanto de la UE como de los EM<sup>55</sup>, en concreto se articula alrededor de *7 iniciativas emblemáticas*. La más importante de cara a la lucha contra el Cambio Climático se denomina *Una Europa que utilice eficazmente los recursos*, que *apoya la transición a una economía eficiente y baja en carbono para conseguir un crecimiento sostenible*.

---

<sup>52</sup> es decir que estos últimos pueden adoptar legislación sobre la materia solamente en el caso de que la Unión no lo haya hecho o haya dejado de hacerlo.

<sup>53</sup> [www.rfsustainablecities.eu/IMG/pdf/LeipzigCharte\\_Es\\_cle139ba4.pdf](http://www.rfsustainablecities.eu/IMG/pdf/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf)

<sup>54</sup> Agenda Territorial de la Unión Europea: *Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*. Leipzig, 24-25 de mayo de 2007.

<sup>55</sup> <http://ec.europa.eu/europe2020/>



Se trata en particular de un conjunto de medidas a largo plazo, en varios ámbitos políticos, que *apoyan los programas relativos al cambio climático, la energía, el transporte, la industria, las materias primas, la agricultura, la pesca, la biodiversidad y el desarrollo regional*<sup>56</sup>. La finalidad principal es la mejora de la seguridad de las inversiones y de la innovación, garantizando que el conjunto de políticas ligadas consideren la eficiencia energética de manera equilibrada. Finalmente, en el marco de la Acción Exterior de la UE, cabe destacar que, para apoyar los países en vías de desarrollo ante el reto del cambio climático, la UE ha adoptado una estrategia también en el marco de la Cooperación al Desarrollo<sup>57</sup>.

Por su complejidad y transversalidad, la acción de la UE en materia medio ambiental y de lucha contra el cambio climático, merecería ser profundizada mayormente en futuras fases de investigación. Por el momento, todo lo que se ha comentado en este apartado es funcional para aproximarse al complejo contexto multiactor y multinivel en el cual se inserta la iniciativa del Pacto de los Alcaldes. En resumen, el compromiso de la UE es manifiesto y se lleva trabajando desde hace varios años a nivel internacional, europeo, nacional y local. Además, se percibe que la UE está desempeñando un papel de “remolque” a nivel internacional y está enfocando sus esfuerzos a largo plazo hacia la contención del Cambio Climático basándose, en cierta medida, en una concepción estratégica marco, complementada por una acción llevada a cabo sobre todo a nivel local. Esta visión considera que la participación de muchos actores clave, permitirá causar un impacto mayor en el territorio (ambiente y ciudadanía) y retroalimentar las estrategias.

El **Pacto de Alcaldes** se sitúa en esta óptica de enfoque de *bottom-up* y nace justo después de la adopción del Paquete 2020 y de ser mencionado a nivel de acción prioritaria a poner en marcha en el “Plan de Acción para la Eficiencia Energética de la UE: Realizar el Potencial”<sup>58</sup>. En este sentido, el Pacto ha sido lanzado bajo el impulso de la Comisión Europea con el objetivo principal de apoyar políticamente y a nivel técnico los esfuerzos de los gobiernos locales en la actuación de las Políticas en el marco de la Energía Sostenible. De hecho, las autoridades locales, por sus competencias

---

<sup>56</sup> [http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/index_es.htm)

<sup>57</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/index\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/index_es.htm)

<sup>58</sup> Comunicación de la Comisión de 19 de octubre de 2006 titulada: “Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial” COM (2006)545 final – Diario Oficial C 78 de 11 de abril de 2007.

y situación en el mapa de los actores territoriales y gubernamentales, desarrollan un papel clave en la mitigación de los efectos del Cambio Climático<sup>59</sup>. Además, cabe destacar que el 80% de los consumos energéticos y de las Emisiones de CO2 está asociado a las actividades urbanas<sup>60</sup>.

En conclusión, en la actualidad, para responder a los desafíos del Cambio Climático se han puesto en marcha esquemas de intervención a diferentes niveles entre diferentes tipologías de actores. Por un lado, se sitúa la comunidad internacional con sus acuerdos vinculantes, basados en el derecho internacional y en declaraciones no vinculantes, en el marco de la cual intenta intervenir - a menudo con una sola voz - la Unión Europea. Por el otro, a nivel Europeo, encontramos otras modalidades que ven como protagonistas, en planos diferentes, a los Estados Miembros, a sus gobiernos sub-estatales, a los otros agentes territoriales y a las Instituciones de la propia UE.

Si por un lado los esquemas de intervención multilaterales como las Cumbres de la Tierra y las COP del Protocolo de Kyoto parecen demostrar ciertas limitaciones, los modelos propios de la UE que conciben e implementan sus políticas y estrategias a nivel territorial, en el marco de sus compromisos a nivel internacional, encierran muchas potencialidades.

Desde el nacimiento de la Agenda 21 Local y la Carta de Aalborg, hasta el Pacto de Alcaldes, se han dado varios cambios en la mentalidad y actuación de los diferentes actores involucrados, tanto desde las autoridades locales y la sociedad civil, así como desde las propias instituciones de la Unión Europea<sup>61</sup> y – aunque en menor medida – desde los Estados Miembros. Los modelos de Gobernanza han evolucionado desde los años setenta, desde más jerárquicos y cerrados, a modelos indudablemente más abiertos y participativos. Este hecho se ha dado sobre todo en otras políticas como la de Cohesión.

Ante una falta de mejora de la situación medioambiental con los primeros modelos y una dificultad de medición concreta de los compromisos (Agenda 21, Carta de

---

<sup>59</sup> Para un panorama del rol y funciones de los gobiernos locales en la actuación de medidas de eficiencia energética consultar Anexo I pag. 4 “Texto Pacto de Alcaldes”.

<sup>60</sup> [http://www.pactodelosalcaldes.eu/about/covenant-of-mayors\\_es.html](http://www.pactodelosalcaldes.eu/about/covenant-of-mayors_es.html)

<sup>61</sup> la Comisión Europea en primer lugar.

Aalborg), merece la pena enfocarse en analizar los más recientes, y que implican una Gobernanza multiactor articulada a varios niveles de gobierno, para poder analizar de esta forma sus debilidades, fortalezas y alcances, reflexionado sobre posible mejoras.

## IV. Marco Teórico.

### IV.1 Definiciones de Gobernanza Multinivel: mundo académico e Instituciones Europeas.

Entre los debates citados en la introducción de esta investigación destaca el de la Gobernanza Multinivel. Tal y como se puede apreciar tanto leyendo las contribuciones de diversos *stakeholders* e investigadores<sup>62</sup> a la consulta del Comité de las Regiones (CdR) sobre el Libro Blanco (LB) de la Gobernanza Multinivel (GMN), así como leyendo las reflexiones de algunos de los principales investigadores de la materia, (desde los pioneros - Marks 1992, Marks et al. 1996, Hooghe 1995,1996 hasta los que hicieron que la literatura sobre la materia se consolidase: Bache 1998, 2008, Jachtenfuchs and Kohler-Koch 1996, Keating 1998, Jeffery 1997, Boschma and Schobben 2000, Borzel 2005, Schmitter 2004, Morata 2004, Piattoni 2009), es evidente que coexisten en la actualidad diferentes visiones sobre la GMN. En especial modo se aprecian matices entre aquellas del mundo académico y las de los representantes políticos de las regiones y de los gobiernos locales. En la práctica, se observan diferencias especialmente a nivel de significado, enfoque y de apreciación del valor añadido de la GMN.

#### *IV.1.1 El ámbito de procedencia de las definiciones marca la diferencia*

Cabe destacar, en primer lugar, que la **diferencia más evidente** a la hora de **comparar las definiciones** es a nivel de **sus respectivos enfoques de base que están indudablemente marcados por su ámbito de procedencia**. Esto concierne la misma naturaleza de los actores que definen la Gobernanza multinivel: los investigadores son portadores de un enfoque académico que apunta a describir y analizar para hacer prescripciones *a posteriori*; mientras el CdR, en calidad de Asamblea de políticos regionales y locales, tiende a hacer directamente prescripciones de tipo político. A partir de esta diferencia fundamental se puede argumentar también que, por los requerimientos analíticos del mundo académico, las definiciones que proceden de este contexto resultan ser mucho más complejas y sus reflexiones más precavidas que las del CdR.

---

<sup>62</sup> Noferini, A. y Beltrán, S. (2009); Hooghe, L. y Marks, G. (2009); Piattoni, S. (2009).

A título de ejemplo, de las afirmaciones presentes en el LB se entiende claramente que el CdR considera que la GMN es la mejor forma de gobernanza para la UE, mientras que en cierto modo se podría decir que los investigadores aún tienen que decidirlo sobre la base del análisis y de las verificaciones empíricas que se proponen realizar en respuesta a preguntas clave como: ¿la GMN describe un estado momentáneo de la integración europea o una dinámica fundamental que será necesariamente reforzada en el futuro? ¿Es una manera para alcanzar decisiones obligatorias, justas, inclusivas y efectivas? ¿Debería acogerse como un punto de referencia deseable y ser traspuesta en otros contextos institucionales? o es “*EU specific*”? (Piattoni 2009).

En este sentido, se puede decir que las definiciones de los investigadores académicos proceden de preguntas de investigación en el marco del estudio del proceso de Integración Europea, de la observación de dinámicas de movilización e interacción de actores “no convencionales” - los de la Política de Cohesión (Marks 2004) y se plantean inicialmente la Gobernanza Multinivel como herramienta de estudio y entendimiento de los cambios y mecanismos en las arquitecturas del poder, en los procesos y en la toma de decisiones de la UE, cuando la fuerza de la Integración Europea ya no es capaz de explicar – por si sola - sus mecanismos.

La reflexión que Gary Marks comienza a principios de los años noventa se enmarca en el debate entre neofuncionalistas e intergubernamentalistas. Tras los últimos desarrollos de la UE (el logro del mercado interno, las reformas institucionales, la evolución del papel del PE, de la Comisión, también como *agenda setter* y del Tribunal de Justicia Europeo como transformador del orden jurídico comunitario frente al Consejo y a los Estados Miembros etc...) se pregunta si los Estados nación se están consolidando o debilitando y, en el caso de verificarse la segunda hipótesis, se interroga acerca del orden político emergente. Para contestar, plantea la GMN como alternativa a la concepción estatocéntrica.

En este orden de ideas, desde el mundo académico se tiende a considerar la GMN como un resultado del proceso de integración europea y no como un objetivo político *per se*. Además, tal y como pone de manifiesto la investigadora S. Piattoni (2009), más adelante la comunidad científica puede tomar en cuenta diversas dimensiones analíticas

para conceptualizar la GMN, tres en concreto: centro-periferia, estado-sociedad, ámbito doméstico-internacional. Estas, a su vez, involucran cambios que se verifican en tres niveles: el de la movilización política, el del *Policy Making* y por último el del *Polity restructuring*<sup>63</sup>. Por otra parte, el enfoque de la definición del CdR - y del LB más en general - está orientado, entre otros cometidos, a formular recomendaciones acerca de la puesta en práctica de la GMN y a reflexionar sobre los medios a disposición, su control y evaluación.

Además, la definición del CdR hace hincapié en la “*acción coordinada de la UE con los Estados Miembros (EM) y los entes locales y regionales basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la UE*”, poniendo un acento especial en la doble vertiente de la asociación: la vertical entre los EM, las regiones y los gobiernos locales y la horizontal, entre la sociedad civil y las entidades territoriales. Esto, explicitado a lo largo del LB, pone de manifiesto el interés del CdR para afirmarse como organismo político de referencia en el marco del *Policy making* europeo y la necesidad de fomentar la participación de los gobiernos locales y regionales (las instancias públicas más cercanas a los ciudadanos), tanto en la implementación de las normativas y políticas europeas así como en su preparación.

El Comité propone este modelo de gobernanza como el mejor sobre la base de la mayor legitimidad democrática y eficacia que supuestamente podría conferir a la UE. El CdR en su argumentación recurre además al **principio de subsidiaridad**, cuyo respeto afirma ser la base para la aplicación de la GMN, ya que evita que “*las decisiones se concentren en un solo nivel de poder, y garantiza que las políticas sean concebidas y aplicadas en el nivel más apropiado*”. Para el CdR “*El respeto del principio y la GMN resultan indisociables: el primero se refiere a las competencias de los distintos niveles de poder y la segunda se concentra en su interacción*”. Por el otro lado, el mundo científico parece no estar aún en la misma línea de estas argumentaciones, ni tampoco los Estados. Piattoni además, en su contribución a la consulta del CdR, argumenta que el concepto de subsidiariedad ha sido usado e interpretado en diversas ocasiones para

---

<sup>63</sup> A partir de esta reflexión Piattoni dibuja un espacio analítico para la GML que tiene en sus ejes cartesianos las dicotomías: estado-sociedad; realismo-neofuncionalismo y estado unitario-estado federal. En los espacios tridimensionales incluidos entre estos ejes es posible encontrar toda la literatura sobre la materia (las propuestas empíricamente falsificables).

respaldar las agendas de todos los niveles de gobierno e incluso de los actores de la sociedad civil.

En general y de cara a las implicaciones de la GMN, cabe mencionar que a los exponentes del mundo académico resulta muy difícil establecer si la movilización de los nuevos actores de la arena europea para participar en procesos de toma de decisión se ha traducido directamente en una mayor influencia (Bache 1998; Hooghe and Marks 1996, 2001, 2002; Jachtenfuchs and Kohler-Koch 1996; Keating 1998; Marks et al. 1996; Jeffery 1997; Boschma and Schobben 2000; Borzel 2005; Morata 2004; Piattoni 2010).

#### *IV.1.2 Puntos en común, matices de interdependencia de actores, caracterización evolutiva de los procesos y actitud hacia una nueva forma de hacer política.*

Un punto en común entre las visiones expresadas en el LB y por diversos investigadores acerca de la GMN es que sin pasar por la aplicación de sus mecanismos dentro de cada EM difícilmente la GMN podría aplicarse de forma satisfactoria a nivel Europeo. El CdR afirma que *“las condiciones de una buena GMN residen, en efecto, en los propios Estados miembros. Aunque en Europa exista una tendencia clara hacia la descentralización (generalizada, si bien desigual), las condiciones de esta gobernanza compartida aún no se reúnen plenamente. Los principios y mecanismos de consulta, coordinación, cooperación y evaluación preconizados a nivel comunitario deberán, en primer lugar, aplicarse en los Estados miembros.”*

Las definiciones del mundo académico (entre las cuales Schmitter 2004; Piattoni 2009) ponen el acento sobre la **multiplicidad de actores involucrados en la GMN que actúan a diferentes niveles de agregación territorial** subrayando su carácter independiente a nivel político/formal, o en los sistemas de coordinación y negociación entre estas entidades, y a la vez su interdependencia funcional. Además le añaden la característica del *ongoing process*, a nivel de definición de las relaciones. Por su parte, Marks (1996) pone el acento sobre la capacidad de las autoridades no reconducibles al estado-central de mover el *gate* centro-periferia y cruzar, sin permiso del Estado, el *gate* del ámbito doméstico-internacional.

Se puede decir que **estos elementos de las definiciones del mundo académico son compatibles con la argumentación del CdR** aunque su carácter más general, menos científico y más político hace que no se manifiesten exactamente en los mismos términos y que se ponga más énfasis en el rol específico de los gobiernos locales y regionales en la participación en todo los procesos de la GMN, incluso de los que en principio no se consideran propiamente GMN, como el Método Abierto de Coordinación.

Finalmente, se puede detectar una cierta **actitud común de los enfoques académicos y del CdR hacia una nueva forma de hacer política**, y política pública más en particular. Esto se refleja en parte en la misma fundamentación de la reflexión de Marks (2004) basada en las características, evolución y experimentación de la Política de Cohesión que se diferencia claramente respecto a los mecanismos del pasado, involucrando a diversos actores a diferentes niveles de forma interdependiente y empleando diversas herramientas en **un nuevo contexto donde la soberanía del Estado nación ya no es la misma de antes**. Este elemento de novedad en la forma de hacer política es recogido también por Piattoni y Schmitter en sus reflexiones y se puede extraer de la misma concepción de *ongoing process* que prevé relaciones cambiantes, solapamiento de competencias y jerarquías de autoridad políticas no estables en los distintos niveles de gobierno.

De todos modos, cabe destacar que el **mundo científico** se tiene que interrogar aún a fondo acerca de la eventual trasposición de la GMN a otros contextos institucionales. El **CdR** por su parte, manifiesta esta actitud hacia una nueva forma de hacer política en más ocasiones a lo largo del LB. A título de ejemplo, recomienda que: *“las reformas estratégicas comunitarias importantes se acompañen con un plan de acción territorial concertado entre la Comisión Europea (CE) y el CdR, que prevea mecanismos políticos destinados a facilitar la apropiación, la realización y la evaluación de las políticas aplicadas, y dotado de un plan de comunicación descentralizada.”* Permitiendo esta medida invertir el proceso actual que relega a los entes regionales y locales al final de la fase de concepción de la acción comunitaria.

Y también que: *“los pactos de crecimiento y de estabilidad que adopten los EM, así como la evaluación de los mismos de la CE, tengan plenamente en cuenta la dimensión*



*cuantitativa y cualitativa de las finanzas locales y, por otra parte, permitan asociar mejor a los entes territoriales al proceso de control del gasto público”. Además: “La ciudadanía europea se construye, y la gobernanza europea se organiza, en torno a la participación....por ello, la GMN debe combinar el reconocimiento institucional de los distintos niveles de poderes en Europa, a través de mecanismos apropiados, y la organización de la cooperación política y el estímulo de la esfera pública europea.”*

Finalmente solicita: *“poder participar sistemáticamente en los Consejos, formales o informales, consagrados a las políticas comunitarias que dependen de sus ámbitos de consulta obligatoria, o relacionados con los entes regionales y locales, en el marco de sus competencias.”* y pone el acento en la importancia de la cooperación interparlamentaria (en particular con referencia al sistema de “alerta precoz” del Tratado de Lisboa) y con el Parlamento Europeo (PE) y la Comisión Europea (COM EUR). Todo esto aboga y se orienta hacia **una forma nueva y participada de hacer política pública en una perspectiva de abajo a arriba.**

#### *IV.1.3 Los costes de coordinación de los procesos altamente participativos.*

Por un lado el CdR parece considerar que los procesos participativos tienen consecuencias tan positivas en términos de legitimación de la UE y de acercamiento a los ciudadanos europeos como para que los costes de coordinación pasen a un segundo plano. Por el otro, desde el mundo académico se toman en debida cuenta los posibles costes de coordinación del proceso y se pone aún relativamente en duda la efectividad de los procesos participativos. Sobre todo cuando, en presencia de canales de participación ya asentados tanto a nivel europeo, como domésticos, los actores regionales/locales y de la sociedad civil no consiguen aprovecharlos. La problemática, se encuentra a nivel de competencias, de *expertise*, información pero también a nivel de falta de recursos (humanos y financieros). La situación además está actualmente empeorando debido a las medidas de reajuste dictadas por los gobiernos de los 27 a causa de la crisis. Se están recortando drásticamente los presupuestos públicos regionales y locales privándolos de los recursos que necesitan para aplicar tan siquiera sus propias competencias de cara al territorio.

Resumidamente, se puede decir que el CdR y el mundo científico comparten algunas reflexiones que derivan de la observación de los fenómenos de interrelación de actores en las arenas del Estado-Nación y Europea de las últimas décadas de integración de la UE, como por ejemplo cierta actitud hacia una nueva forma de hacer política. Por otro lado, el CdR profundiza mayormente en la elaboración de prescripciones políticas propiamente dichas y tiene un enfoque de ambición más práctico, mientras que el mundo académico, profundiza más en el análisis teórico y conceptual de la GMN dejando relativamente abiertos el debate, la teorización<sup>64</sup> y la respuestas a una serie de cuestiones y preguntas clave que en algunos casos el CdR parece dar ya por asumidas.

#### IV.2 Cohesión Territorial, Internacionalización y Europeización y rol de los gobiernos locales.

Otro debate fundamental que interesa el marco de actuación del CoM junto con la GMN, como subraya Morata (2011)<sup>65</sup> es el que se ha estado desarrollando en las últimas décadas alrededor del concepto de Cohesión Territorial, que ha pasado por varias etapas de reflexión y reconocimiento institucional y que se liga en cierto modo tanto a la propia GMN, así como a los ámbitos que conciernen la internacionalización, la europeización y el rol de los gobiernos locales en Europa.

##### *IV.2.1 La Cohesión Territorial: un principio guía para el desarrollo armonioso de la UE.*

El concepto de Cohesión Territorial ha ido evolucionando desde la adopción de la Estrategia Territorial Europea (ETE) en 1999 (que produjo iniciativas de relieve, como los programas de Cooperación Transfronteriza y la creación del Observatorio Europeo en Red del Desarrollo Territorial y de la Cohesión – ESPON) a la Agenda Territorial Europea, aprobada en 2007 por los ministros europeos de ordenación y desarrollo

---

<sup>64</sup> De hecho Morata (2011) afirma que la GMN *no ha alcanzado todavía el rango de teoría ya que no permite realizar predicciones contrastables empíricamente*. Sino que se configura como *un enfoque analítico y, al mismo tiempo una guía de acción normativa*. Y que resulta útil para analizar los impactos de la gobernanza europea en el Estado Nación en restructuración (interdependencia), dando cuenta de la condición de actores europeos de los gobiernos territoriales a partir del solapamiento de las competencias correspondientes a los diferentes niveles de gobierno. Por el otro lado la GMN constituye un método de inclusión de los actores subestatales en el policy making de la UE que para algunos refuerza la democracia europea mientras que para otros, si bien puede incrementar la eficacia de las políticas, también tiende a diluir las responsabilidades institucionales frente a los electores. Concluye Morata que la Cohesión Territorial y en particular, la cooperación entre territorios, representa una palanca importante para el desarrollo de la GMN europea más allá de las fronteras estatales.

<sup>65</sup> *Ibíd.*

territorial que elaboraron sucesivamente un programa de acción para ponerla en marcha definiendo unas específicas prioridades territoriales. En 2008, con su Libro Verde (LV), la Comisión inició un amplio debate con los *stakeholders* europeos sobre la Cohesión Territorial como objetivo futuro de desarrollo que entrará a formar parte de la nueva Política de Cohesión<sup>66</sup> y sobre el valor añadido de dicho concepto.

De hecho, el Tratado de Lisboa introdujo el concepto de Cohesión Territorial junto al de Cohesión Social y Económica<sup>67</sup> que se refleja también en la Estrategia EU2020 aprobada en 2010 y supone la incorporación de este concepto a todas las políticas comunitarias. En otras palabras, se trata de que las políticas públicas europeas consideren su impacto territorial para evitar efectos contradictorios y mejorar su efectividad. Se hace referencia en particular a las políticas de mayor impacto local que incluyen las políticas de Medio Ambiente y Energía (Rossi 2011, p.66)<sup>68</sup>. En este sentido, la Agenda Territorial Europea 2020, revisada en 2011, indica que *la coherencia de las políticas comunitarias y nacionales es de suma importancia para la Cohesión Territorial y que el equilibrio óptimo entre la cohesión, la sostenibilidad, la competitividad y la diversidad social se pueden realizar a través de un desarrollo territorial integrado*.

Sin embargo, solo en los últimos años se están concretando los diferentes aspectos teóricos y prácticos del concepto cuya definición, difícil de reconducir a una universal, ha sido muy debatida y situada en el centro de los debates de la UE, debido entre otros factores, a los impactos asimétricos de la crisis económica que desde 2007 afecta a sus territorios.

De todos modos, es posible entender la Cohesión Territorial generalmente como un principio guía de la Unión Europea para todas las acciones que desde el sector público se dirigen a un desarrollo territorial armonioso, ya que incorpora elementos de: solidaridad y equidad, sostenibilidad, articulación, interconexión entre territorios,

---

<sup>66</sup> Propuesta de la COM EUR en su V informe sobre la Cohesión, Económica, Social y Territorial.

<sup>67</sup> Art. 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: *A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.*

<sup>68</sup> Rossi, F., 2011. La agenda local para una nueva Unión Europea: el caso de la Diputació de Barcelona. Eureges. Dossier n.2/2011.

coordinación de las políticas europeas y cooperación para responder de una forma más eficaz a los desafíos clave a los que se enfrenta Europa. Entre los aspectos clave y principales interrogantes del debate figuran: la escala y el ámbito de actuación de la acción territorial, los mecanismos para mejorar la cooperación y la coordinación de las políticas territoriales y sectoriales, los indicadores que deben desarrollarse para evaluar las características y tendencias de la Cohesión Territorial (Fernández et al 2009, p. 157)<sup>69</sup>.

En este sentido, ha habido varias aportaciones desde el mundo académico y político que han subrayado por ejemplo la necesidad de: *establecer criterios, indicadores y estándares de calidad territorial compartidos a todas las escalas (nacional, regional y local) para respetar el principio de subsidiariedad, afrontar la diversidad territorial y para poder introducir las mismas escalas en la definición de la Política Regional de la UE y de valorizar las aportaciones de los actores en sus diferentes niveles facilitando la actuación de los agentes subestatales en el campo de la cooperación territorial, puesto que este tipo de cooperación debería ser el principal instrumento para establecer los retos y los objetivos de la Cohesión Territorial, y para su desarrollo*<sup>70</sup>.

Desde ESPON se han desarrollado proyectos innovadores como INTERCO (2013)<sup>71</sup>, que han contado con la contribución científica de varios investigadores universitarios europeos y expertos<sup>72</sup>, para desarrollar *top indicators e índices* que puedan ser utilizados para medir la Cohesión Territorial.

En concreto - y para cubrir la multiplicidad de facetas del concepto de Cohesión Territorial - se han identificado 32 *top indicators*, entre un abanico de 600 potenciales, y se han organizado en base a 6 categorías - ligadas a un enfoque por objetivos territoriales de orientación política - que tienen en cuenta procesos participativos, analíticos y la disponibilidad de datos a escala europea:

1. economías locales fuertes que aseguran la competitividad global;

---

<sup>69</sup> Fernández Tabales, B.P. Pedregal Mateos, J.C. Rodríguez Mateos, M. F. Pita Lopez, F. Zoido Naranjo, 2009. El Concepto de Cohesión Territorial. Escalas de Aplicación, Sistemas de Medición y Políticas Derivadas. Universidad de Sevilla.

<sup>70</sup> Posicionamiento de Arco Latino respecto al Libro Verde de la Comisión Europea sobre la Cohesión Territorial.

<sup>71</sup> [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_ScientificPlatform/interco.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ScientificPlatform/interco.html)

<sup>72</sup> Plagnat, Rosseaux, Angelidis, Ba Tzikou, Bazoula, Tsigkas, Van Well, Sterling, Schurmann, Bohme, Gloersen, Brockett.

2. territorios innovadores;
3. acceso igualitario a los servicios a los mercados y al trabajo;
4. inclusión y calidad de vida;
5. regiones atractivas con elevados valores ecológicos y un fuerte capital territorial;
6. desarrollo territorial poli céntrico integrado.

#### *IV.2.2 Internacionalización, Europeización y rol de los gobiernos locales en Europa.*

Sin el objetivo de profundizar estos debates es importante subrayar, de cara al desarrollo de esta investigación, que el concepto de Cohesión Territorial está interconectado en cierta forma con la internacionalización y europeización de los gobiernos locales y con su rol específico en el esquema de geometría variable de los ordenamientos jurídicos de los países de la UE. En mayor medida cuando nos referimos a sus vertientes de articulación, interconexión entre territorios, coordinación y cooperación.

En este sentido, hay que recordar la referencia explícita al principio de autonomía local y regional en el Tratado de Lisboa (Art 4. TUE), que confirma la importancia de las administraciones locales en la descentralización como entes dotados de un núcleo de competencias propias (Rossi 2011, p.4), así como el impulso dado por el Comité de las Regiones (CdR) para que los intereses de estos actores<sup>73</sup> sean más representados en el *policy making* europeo en una lógica de GMN y en la lógica del partenariado que se encuentra a la base de las políticas europeas como la Política de Cohesión.

Sin embargo, todo lo anterior choca, en cierta medida tanto, con la aún débil y deficitaria dimensión local de las políticas europeas, con el poder aún relativamente reducido del CdR frente al resto de Instituciones Europeas, así como con la exacerbada discusión sobre el papel institucional de los gobiernos locales - en particular de los de nivel intermedio en muchos países de la UE - que ha producido un nuevo impulso de reformas de los ordenamientos territoriales orientado a la eficiencia y eficacia en

---

<sup>73</sup> A nivel europeo existen más de 92.500 gobiernos sub-nacionales que brindan servicios de diferentes tipologías (agua, transporte, gestión de residuos, educación, formación, servicios sociales, sanitarios) a más de 500 millones de ciudadanos europeos (Dexia 2008), así como al resto de agentes públicos y privados del territorio (Fundación Democracia y Gobierno Local 2011) y a la vez aplican diariamente aproximadamente el 80% de la normativa europea en su área de referencia (para información precisa sobre los servicios de los gobiernos locales del Arco Latino del Mediterráneo, consúltese la publicación: Los gobiernos locales intermedios en Europa y en el Arco Latino, 2012 disponible en <http://www.arcolatino.org> ).

tiempos de crisis. Se trata del debate sobre qué niveles de gobierno son necesarios para que un sistema político pueda proveer de manera eficiente, eficaz y democrática los bienes y servicios públicos requeridos por sus ciudadanos, el cual ha vuelto definitivamente a ser de actualidad en la situación de crisis europea y mundial<sup>74</sup>.

Tanto la internacionalización de los sistemas económicos y el impulso europeo dado a la mejora de la competitividad de los territorios, así como el interés para encontrar nuevas formas de democracia local en el proceso de integración europea, lo han reactivado añadiendo contribuciones sobre descentralización y gobernanza metropolitana, representando esta última una de las perspectivas más significativas en tema de gobierno del territorio (Heinelt 2011).

En este contexto, los gobiernos locales llevan varias décadas promoviendo su proyección internacional, superando las barreras del Estado Nación, tanto para mejorar el desarrollo de sus territorios y entablar relaciones de colaboración y cooperación<sup>75</sup> con otros homólogos, así como incluso para llegar a legitimar mayormente su rol en su propio contexto doméstico. Se han dado varias experiencias de los gobiernos locales, a menudo definidas como *paradiplomacia*, que han desembocado en relaciones duraderas y provechosas de cooperación, plasmadas en redes y foros internacionales y europeos, en protocolos de intención y proyectos concretos (en las últimas dos décadas sobre todo en el marco de la Cooperación Territorial Europea<sup>76</sup> y de la Política de Cohesión).

Un ejemplo, entre muchos otros, está constituido por la red Arco Latino que ha publicado recientemente un dossier político que apunta a defender un rol renovado para los gobiernos intermedios en Europa<sup>77</sup> y se ha creado sobre la base de la experiencia de Cooperación Territorial acumulada por sus miembros – gobiernos de nivel supramunicipal - en la década de los noventa.

---

<sup>74</sup> Anexo al Plan Estratégico de Arco Latino sobre “Competencias y expertise de los gobiernos locales del Arco Latino”.

<sup>75</sup> En varios casos Cooperación descentralizada pública.

<sup>76</sup> Incluso mediante las más recientes formas de cooperación constituidas por las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial – AECT (como la Euro Región Pirineos-Mediterráneo).

<sup>77</sup> Los Gobiernos Intermedios en Europa y en el Arco Latino: actores clave y de proximidad para la cohesión territorial y la gobernanza multinivel en la Unión Europea. 2012

Otro ejemplo representativo de experiencias de internacionalización y coordinación político-técnica a nivel de gobiernos locales europeos es constituido por la Cumbre Europea de los Gobiernos Locales de Barcelona, “Gobiernos locales en red para una nueva Europa”, que en 2010 contó con la participación de más de 1.200 participantes procedentes de más de 40 países y de 32 redes de gobiernos locales representativas de 17.000 gobiernos del territorio. La Cumbre produjo la Agenda de Barcelona, un documento político con recomendaciones y propuestas concernientes a los principales retos de los gobiernos locales europeos, la cual fue sucesivamente adoptada por varias redes europeas de gobiernos locales y tenida en cuenta por algunas autoridades estatales y europeas. Los planteamientos en el ámbito de gobernanza de la Agenda remarcan la corresponsabilidad de las autoridades locales también en las políticas de desarrollo sostenible y plantean su agenda específica sobre la temática, abogando más en general por una Agenda Europea Local y colocándose en línea de continuidad respecto a documentos como la *Carta de Leipzig* sobre Ciudades Europeas Sostenibles.

Además, y en esta línea se puede decir que se han empezado a observar relaciones, más o menos directas, de estos gobiernos locales con las instituciones y políticas de la UE. Como subraya Rodríguez (2011, p.2) existe un debate sobre la incidencia de la integración europea sobre los gobiernos locales desde una doble dimensión, una que aborda el análisis de la participación de los gobiernos locales en la preparación, adopción y ejecución de las políticas comunitarias de impacto territorial y otro que estudia las motivaciones de la cooperación transeuropea y la forma en la cual esta cooperación ha generado y promovido una interacción directa entre los gobiernos locales y la UE. Cabe destacar que la Política de Cohesión es uno de los mecanismos que ha facilitado la europeización de los Estados y de las Regiones, mediante la adaptación a los requerimientos de las Políticas (Bache 2008 citado por Morata 2011, cap.2<sup>78</sup>).

Podemos decir que por Europeización generalmente se pueden entender los diferentes impactos de la Integración Europea en los Estados Miembros. La literatura sobre la temática es muy amplia (Cowles 2001; Hérítier et al. 2001; Page and Wouters 1995,

---

<sup>78</sup> F. Morata *Gobernanza Multinivel entre Democracia y Eficacia*. Capítulo 2. in Stavridis, S. et al. (coords.), *Gobernanza global multinivel y multiactor*. Zaragoza: Prensas Universitarias, Universidad de Zaragoza, pp. 33-41 (2011).

Majone 1997, Andersen and Burns 1996; Knill 2001, Featherstone and Radaelli 2003, Bulmer 2004, Morata 2007, entre otros).

Según Morata (2007, p.3) la definición más completa de Europeización es la de Radaelli (2003:30) que a partir de una revisión exhaustiva de la literatura existente, afirma que la  *europeización consiste en procesos de (a) construcción, (b) difusión y (c) institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de policy, estilos o ‘formas de hacer las cosas’, y de valores y normas compartidas que inicialmente se definen y consolidan en el proceso político de la UE para ser incorporados posteriormente en la lógica del discurso, las estructuras políticas y las políticas públicas internas (estatales y subestatales)’*”.

Sin el fin de profundizar en el debate, en el caso de estudio que nos concierne es importante tener en cuenta, como marco general de referencia, la vertiente de este concepto referida al ámbito local. Es decir, los impactos que la Integración europea puede tener en los territorios de los EM administrados por sus diversos gobiernos locales, más en particular, la capacidad de estos niveles de gobierno de orientar sus políticas en un contexto europeo y de incorporar elementos propios de las Políticas Europeas (Rodríguez 2011, p. 3). En el caso de este estudio, nos referimos a la Política Energética y de lucha contra el Cambio Climático.

En este sentido, es posible argumentar y referir al caso de estudio del CoM, que así como existe un impacto diferencial de la europeización en los EM - testimoniado por la literatura científica sobre la materia<sup>79</sup> - este se pueda manifestar también en el nivel de los gobiernos sub nacionales de la UE y que pueda constituir un factor a tener en cuenta para el análisis de la iniciativa europea del CoM en términos de apropiación – por parte de los actores locales – de las políticas europeas en el ámbito de la Energía y de lucha contra el Cambio Climático.

---

<sup>79</sup> F.Morata (2007) citando Börzel (2003: 13): *el proceso de integración europea tiene un impacto “diferencial” en los Estados miembros, tanto en términos nacionales como de políticas; (2) dicho impacto se explica a partir del concepto de “encaje adecuado” (goodness of fit) o congruencia entre, por una parte, las políticas, las instituciones y los procesos europeos y nacionales y, por otra parte, los factores de mediatización (mediating factors) o las variables que filtran el impacto doméstico de la Unión Europea.*



### IV.3 Otras investigaciones y publicaciones específicas sobre Pacto de Alcaldes.

Según se ha comentado en la introducción, debido al reciente desarrollo de la iniciativa del Pacto de Alcaldes, existe una cierta carencia de publicaciones específicas, especialmente de tipo científico-universitario, sobre la temática. Hecho que motiva para profundizar determinados aspectos de la iniciativa que aún no han sido tratados en profundidad.

En este sentido, tras un primer reconocimiento en Internet, se han identificado solamente cinco documentos de interés que la abordan de forma específica. En particular:

- una tesis de Master de principios de 2011 elaborada en una Universidad de Republica Checa<sup>80</sup> (Masaryk University),
- una tesis de postgrado elaborada en una Universidad Italiana a finales de 2011<sup>81</sup> (Universidad de Pisa),
- dos tesis técnicas presentadas en marco del Master en Sostenibilidad de la Universidad Politécnica de Cataluña<sup>82</sup>,
- una interesante publicación, de carácter mayoritariamente descriptivo – informativo que sistematiza buenas prácticas europeas e italianas en particular, en curso de preparación por un experto del Ministerio de Medioambiente de Italia<sup>83</sup>, Antonio Lumicisi (publicación prevista para otoño de 2012).

El primer documento, enteramente redactado en idioma checo, centra su análisis en las políticas de lucha contra el cambio climático a nivel UE, desde la perspectiva de las ciudades, analizando las redes municipales transnacionales que ayudan las ciudades a implementar estas políticas a nivel local y los principios generales del Pacto de Alcaldes. La investigación proporciona ejemplos de 5 ciudades de países del centro y

---

<sup>80</sup> Labohý, J (2011), *Environmental policy and climate policies in European cities: A case study of the Covenant of mayors*. Masaryk University. [http://is.muni.cz/th/144166/fss\\_m/?lang=en;id=193756](http://is.muni.cz/th/144166/fss_m/?lang=en;id=193756)

<sup>81</sup> Lucchinelli, S., (2011), *Il Patto dei Sindaci per la lotta ai cambiamenti climatici: alcune esperienze nella Provincia della Spezia*. Università di Pisa. Corso di Laurea in Sviluppo e Gestione Sostenibile del Territorio. <http://etd.adm.unipi.it/theses/available/etd-09222011-204844/>

<sup>82</sup> Gonzalez, J., (2010). *Alternativas para la reducción de emisiones de CO2 del sector doméstico del municipio de Santa María de Palautordera. En el contexto del Pacto de los Alcaldes*. Y Carminati Bottarello, M. (2010) *Modelos organizativos locales contra el cambio climático: un análisis de la sostenibilidad del Pacto de los Alcaldes* <http://upcommons.upc.edu/pfc/handle/2099.1/11113>

<sup>83</sup> Lumicisi, A. *Il Patto dei Sindaci. Le città come protagoniste della green economy*.

del norte de Europa<sup>84</sup> y además investiga cómo mejorar el funcionamiento de la red y las razones por las cuales las ciudades checas no están participando de forma muy activa en el Pacto.

La tesis desarrollada en la Universidad de Pisa por Lucchinelli, en el marco del postgrado en “Desarrollo y Gestión Sostenible del Territorio”, aborda la iniciativa del *Covenant* y las políticas relacionadas y profundiza en los Planes de Acción para la Energía Sostenible - PAES, en las cuestiones ligadas a los fondos disponibles para su realización, para explicar finalmente experiencias concretas de la Provincia de la Spezia (Italia) y de un ayuntamiento de su territorio.

Las tesis elaboradas en el ámbito del “Master en Sostenibilidad” de la Universidad Politécnica de Cataluña, son documentos más técnicos que abordan el ámbito de las políticas pero centran su análisis - técnico y medioambiental - en la parte II de la Guía de Redacción de los Planes de Acción para la Energía Sostenible, que define los conceptos para la elaboración del I.B.E. (Inventario Base de Emisiones) en el marco del Pacto de Alcaldes, en la consideración de las emisiones urbanas y en experiencias concretas de reducción de las emisiones en ayuntamientos.

Por otro lado, el libro en preparación de Lumicisi pretende ser un *valioso instrumento de divulgación dirigido a todas las realidades involucradas (o que se podrían involucrar) en el proceso de construcción del desarrollo sostenible local: empresas, organizaciones de la sociedad civil, del mundo financiero e instituciones y organismos de formación*<sup>85</sup>.

Las cinco publicaciones son de importancia relevante, como fuente de información complementaria para este trabajo y sus futuros desarrollos, sin embargo no ha sido posible consultarlas todas, en primer lugar la tesis de la Universidad checa debido a la limitación idiomática y el trabajo de Lumicisi, puesto que únicamente estará disponible a partir de otoño de 2012. La tesis desarrollada en la Universidad de Pisa, gracias a la disponibilidad de la autora, ha sido consultada y constituye un aporte muy útil tanto

---

<sup>84</sup> Dinamarca, Francia, Holanda, Alemania y Lituania

<sup>85</sup> Extracto traducido de la ficha de presentación del libro disponible en: <http://www.a pea.ct.it/web/ultime/il-patto-dei-sindaci.-le-citta-come-protagoniste-della-green-economy.html>

para este trabajo como para futuras fases de investigación. Por otro lado, existe mucho material disponible sobre el *Covenant* de otro tipo, como informes elaborados en el marco de las actividades de implementación y de proyectos europeos. Destaca en este sentido el documento de resumen del proyecto NET-COM<sup>86</sup>, que recoge las opiniones sobre el estado de implementación del pacto de doce países y regiones de la UE<sup>87</sup> excluida España. En general, además de destacar las percepciones de los protagonistas a nivel nacional, pone de manifiesto aspectos comunes y positivos como el fuerte impacto político de la iniciativa o los beneficios de utilizar una metodología uniforme para desarrollar los Planes de Acción para la Energía Sostenible (P.A.E.S)<sup>88</sup>, así como negativos, a título de ejemplo cierta imagen tecnocrática que emerge de la iniciativa y la excesiva burocracia requerida en los informes y procesos de *reporting*. Se espera poder ampliar este tipo de bibliografía específica, sobre todo académica, para futuras fases de estudio.

#### IV. 4 El Pacto de Alcaldes como instrumento de GMN y de mejora de la Cohesión Territorial

La iniciativa del Pacto de Alcaldes, según se expondrá en los capítulos siguientes de este trabajo, parece configurarse como un instrumento de gobernanza multinivel que permite una gobernanza o modelo de toma de decisión más participativo y que alimenta la Cohesión Territorial en el ámbito de Políticas como las de Medio Ambiente, Energía y lucha contra el Cambio Climático. Estas políticas intentan abordar problemas generales y globales que tienen un impacto local muy marcado, poniendo de manifiesto la importancia del principio de autonomía local, el rol específico de determinados niveles de gobierno local, así como cierto nivel de europeización. Sin embargo, el CoM seguramente presenta aspectos críticos y problemáticos que necesitan ser aclarados para ser mejorados, sobretodo respecto a la articulación y coordinación de actores.

---

<sup>86</sup> [www.networkingcovenantofmayors.eu](http://www.networkingcovenantofmayors.eu)

<sup>87</sup> Austria, Bélgica, Bulgaria, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Suecia, Región del Mar Báltico.

<sup>88</sup> Ver sección V.1.4.1 de este documento

## **V. El Pacto de Alcaldes: objetivos, actores, funcionamiento.**

Una vez explicados el contexto de referencia en el cual se inserta el *Covenant* y su origen, el marco teórico de referencia - que apunta a demostrar que la iniciativa constituye un instrumento de Gobernanza Multinivel que contribuye a la Cohesión Territorial de la UE y a la Europeización de los Gobiernos Locales - es el momento de explicar más en profundidad la iniciativa para llegar a conocer el estado del arte sobre su implementación.

### V.1. El Pacto de Alcaldes: objetivos, actores, roles, funcionamiento e implementación.

En esta sección, se tratará pues de describir la iniciativa en detalle respondiendo a la primera pregunta de investigación y aproximándose a la segunda, con la ayuda de las informaciones recopiladas mediante las entrevistas.

#### *V.1.1 Objetivos.*

Se puede decir que el *Covenant of Mayors*, lanzado oficialmente por el Comisario Andris Piebalgs el 29 de enero de 2008 en el marco de la II *Semana Europea de la Energía (EUSEW)*, se fundamenta en el pensamiento “piensa globalmente y actúa localmente” aplicado a la lucha contra el Cambio Climático, un problema global, que precisa soluciones en gran parte a nivel local, para poder ser abordado de manera eficaz. El Pacto, pretende ser el instrumento principal desde lo local para ayudar a alcanzar los objetivos del *protocolo de Kyoto* y del *Paquete Energía* involucrando más directamente a la ciudadanía y a los territorios, aprovechando su enorme potencial para mejorar la calidad de vida de las poblaciones y la sostenibilidad de los territorios.

El punto de partida de la iniciativa implica reconocer que<sup>89</sup>:

- *los gobiernos locales y regionales comparten la responsabilidad de la lucha contra el calentamiento global con los gobiernos nacionales y, por lo tanto, deben comprometerse independientemente de los compromisos asumidos por otras partes,*
- *las ciudades y pueblos son directa o indirectamente responsables (como*

---

<sup>89</sup> Extracto del texto del Pacto de los Alcaldes (ver Anexo 1).

*consecuencia del uso de productos y servicios por la ciudadanía) de más de la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al uso de energía en las actividades humanas*

- *los compromisos de la UE de reducir sus emisiones sólo podrán lograrse si son compartidos por los agentes locales interesados, la ciudadanía y sus asociaciones*
- *los gobiernos locales y regionales, en calidad de administraciones más cercanas a la ciudadanía, deben liderar la acción y servir como ejemplo y ya que muchas de las acciones que es necesario desarrollar, en relación a la demanda de energía y las energías renovables, para hacer frente a las alteraciones del clima son competencia de los gobiernos locales o no serían viables sin su apoyo político;*

En concreto, la Comisión Europea, por medio de esta iniciativa, estipula un **Pacto** principalmente con cada uno de los alcaldes del territorio de la UE que deseen sumar a su territorio y autoridad local de referencia a la iniciativa. El firmante se compromete de esta forma directamente y voluntariamente para alcanzar y/o superar el objetivo de la Unión de reducir del 20% sus emisiones de CO<sub>2</sub> antes de 2020, mediante políticas y medidas locales que aumenten el uso de fuentes de energías renovables y que mejoren del 20% la eficiencia energética, actuando programas *ad hoc* para el ahorro energético y el uso racional de la energía.

Según se explicará más adelante, muchas ciudades (más o menos industriales, en crisis económica y en condiciones socio-económicas muy diferentes) ya han contestado al desafío y están intentando recuperar el bienestar y relanzar su desarrollo económico. Algunos ejemplos de relieve a nivel de grandes ciudades europeas destacados por un informe de Legambiente<sup>90</sup>: Hamburgo que ya ha reducido considerablemente las emisiones respecto a 1990 y se propone un 40% de reducción para 2020 sin recurrir a fuentes de energía nuclear; Estocolmo que ya ha alcanzado los objetivos UE del 20% y se propone eliminar los combustibles fósiles antes del 2050; Friburgo que tiene en su territorio uno de los distritos industriales fotovoltaicos más importantes del mundo; Viena y Bolzano y varias ciudades francesas que están construyendo verdaderos “eco-barrios” para relanzar el sector de la construcción de una forma sostenible; Londres y

---

<sup>90</sup> Legambiente es una asociación italiana sin ánimo de lucro que actúa desde 1980 partiendo de las bases del movimiento ecologista y antinuclear nacido en los años setenta. Constituye hoy en día la asociación ambientalista científica más arraigada y difundida en Italia. Ver referencias informe *Clima in Comune 2011* en la bibliografía de este documento.

Paris que compiten por gestionar grandes eventos deportivos apostando por la *Green economy*; Munich que ha decidido que su dependencia energética ha de estar ligada exclusivamente a las renovables<sup>91</sup>.

Junto con estas grandes ciudades pioneras, en la actualidad hay un número mucho mayor de pequeñas y medianas realidades locales que se han sumado a la iniciativa, como subraya también Legambiente, para tratar de modificar el modelo energético territorial y económico europeo, actualmente en crisis, trasformando producciones concentradas, contaminantes, basadas en energías no renovables en producciones distribuidas, más democráticas, y pasando a nuevos estilos de vida, al fomento del uso de fuentes renovables, a la puesta en marcha de redes inteligentes de actores y recursos y a la *green economy*, como eje para la salida de la crisis basada en la acción de las comunidades locales.

#### *V.1.2 Actores, roles y funcionamiento multinivel y multiactor.*

El Pacto se configura como una iniciativa multinivel y multiactor que pone en primer plano el papel de los gobiernos locales y su relación por un lado, con la Comisión Europea y por otro, con el resto de actores involucrados formalmente y los *stakeholders* de sus territorios de referencia.

En la siguiente tabla se encuentra un cuadro resumen de dichos actores que ejemplifica los ejes de cooperación horizontales y verticales entre todos los actores del mapa del CoM, mientras en el Anexo 2 se encuentra un resumen gráfico, elaborado por el COMO, que representa visualmente a los actores principales del Pacto y sus roles.

---

<sup>91</sup> Ej: invirtiendo en centrales solares en España y en Energías eólica en el Mar del Norte.

**Tabla 2: Resumen actores formales e informales del Pacto de Alcaldes<sup>92</sup>**

ACTORES FORMALES DEL PACTO	ACTORES INFORMALES/ STAKEHOLDERS
<b>FIRMANTES:</b> Autoridades locales que firman el CoM.	❖ Ciudadanos y Asociaciones sociedad civil.
<b>COORDINADORES:</b> Territoriales: gobiernos de nivel supramunicipal y regional; Nacionales: ministerios y agencias nacionales para la energía.	❖ Otros gobiernos locales y Agencias locales de la energía.
<b>PROMOTORES:</b> Asociaciones de gobiernos locales y regionales.	❖ ESCOs, Pymes y grandes empresas <sup>93</sup> .
<b>SOCIOS:</b> Asociaciones de medio ambiente internacionales, EU ESCOS etc..	❖ Asociaciones y consorcios de sector.
<b>UE:</b> COM EUR (DG – ENER y otras DGs), COMO, CCI, PE, CdR, Programas y Fondos UE, BEI, BERD...	❖ Sector bancario local, nacional e internacional.
	❖ Universidades, centros de investigación y otros agentes del territorio.

Cada uno de los **firmantes**, que constituyen los protagonistas principales de la iniciativa, sobre todo Alcaldes de las ciudades de Europa<sup>94</sup>, **se compromete voluntariamente<sup>95</sup>** para elaborar, en un año de tiempo, un **Inventario Base de las Emisiones del territorio (I.B.E)** y un **Plan de Acción para la Energía Sostenible (P.A.E.S.)**, **consensuado con los actores del territorio<sup>96</sup>**, que posteriormente deberá ser implementado, monitoreado y evaluado. Además, cada firmante tiene que adaptar la estructura de su administración para poder alcanzar estos resultados y se compromete a organizar un **“Día de la energía”** en colaboración con la Comisión Europea y las otras partes interesadas como evento de difusión, sensibilización y concienciación en el marco del P.A.E.S. Entre los otros deberes del firmante, constan el de compartir las experiencias con otras autoridades territoriales, difundir el mensaje del *Covenant* y participar en la Conferencia anual de la iniciativa organizada en Bruselas por la Comisión.

<sup>92</sup> Elaboración propia.

<sup>93</sup> Principalmente del sector energético, aunque no exclusivamente.

<sup>94</sup> En un principio el Covenant se había concebido solo para las grandes ciudades que aglutinan el 70% de la población y son responsables de casi el 75% del consumo energético y de las emisiones de gases de efecto invernadero (Lucchinelli 2011, p.16).

<sup>95</sup> Para el listado completo de los compromisos consultar el texto del Pacto de Alcaldes, Anexo 1.

<sup>96</sup> Stakeholders públicos y privados, ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, en la iniciativa, en su sentido más amplio, pueden participar - en el rol de firmante - todas las autoridades locales<sup>97</sup> de la UE y de otros Países terceros, de tipo municipal, que estén constituidas por representantes elegidos democráticamente sobre el territorio, no importando ni el tamaño ni el estado de avance de la implementación de sus políticas energéticas y climáticas. Un hecho importante que añade un elemento de seriedad y de rigor a la iniciativa es que el Firmante puede ser expulsado del Pacto bajo previo aviso escrito de la Secretaría del Pacto, si no presenta su P.A.E.S. dentro de los plazos prefijados, no cumple con el objetivo global de reducción de CO2 establecido en el Plan de Acción o no entrega a tiempo los informes de seguimiento del mismo. Ya se han dado varios casos de expulsión, o de suspensión temporal, por incumplimiento de la primera cláusula<sup>98</sup>.

La **Comisión**, según está recogido en el texto del Pacto, por su parte, se compromete a poner en marcha y financiar una estructura de soporte técnico y promocional que incluya también instrumentos de monitoreo y evaluación además de mecanismos para promover el intercambio de conocimiento entre las ciudades y herramientas que faciliten la multiplicación de las medidas exitosas. Además cabe mencionar que la Comisión es coordinadora de la Conferencia de la UE de los Alcaldes para la Energía Sostenible y se propone con el objetivo ofrecer líneas guía y ejemplos de referencia a los firmantes. Uno de sus compromisos más importantes es reconocer formalmente y públicamente, otorgando visibilidad, la labor de las ciudades que participan en el Pacto mediante el logo del *Covenant* y una adecuada promoción mediática respaldada con la ayuda de los instrumentos de la propia Comisión.

En este sentido, la Comisión ha creado con la puesta en marcha de la iniciativa el **COMO – Oficina de Coordinación del Pacto de Alcaldes**, una estructura técnica, establecida y financiada por la Comisión que tiene como principal cometido la coordinación y gestión diaria del *Covenant*<sup>99</sup>. En concreto, proporciona soporte administrativo y orientación técnica a los firmantes y a los Coordinadores Territoriales, facilitando la creación de redes y promocionando sus actividades. El COMO está administrado por un consorcio de redes europeas que representan autoridades locales y

---

<sup>97</sup> Aglomeraciones urbanas, otras entidades locales.

<sup>98</sup> Entre otras fuentes: Rapporto Clima in Comune 2011, Legambiente.

<sup>99</sup> <http://www.pactodelosalcaldes.eu/+Oficina-del-Pacto-de-los-Alcaldes-+.html>



regionales<sup>100</sup>. Por otro lado, la Comisión ha puesto a disposición de la iniciativa el aporte de su **Centro Común de Investigación**<sup>101</sup> (CCI – *JRC* en inglés), organismo<sup>102</sup> que se encarga de proporcionar a los firmantes y a los Coordinadores Territoriales el soporte científico y técnico que sea necesario para la implementación del Pacto<sup>103</sup> en colaboración con el COMO. El cometido principal es ofrecer directrices y modelos técnicos claros a los firmantes y contribuir a la implementación y seguimiento de los compromisos y resultados del *Covenant*<sup>104</sup>. Uno de los recursos más importantes para los firmantes es la web de la iniciativa que incluye los materiales de comunicación y técnicos del Pacto<sup>105</sup>, información sobre los actores involucrados en el pacto, diferentes bases de datos (sobre todo la base de datos de los P.A.E.S., Modelos de Excelencia y buenas prácticas), así como la nueva plataforma *e-learning* que se acaba de lanzar para firmantes y Coordinadores Territoriales<sup>106</sup> y varios *newsletter* específicos por *target* de actor del *Covenant*.

Además de los firmantes, pueden involucrarse formalmente en el Pacto - firmando una versión específica y diferente del acuerdo con la Comisión - también otros tipos de actores, que entran en la categoría de “**actores protagónicos**” del *Covenant*, debido al papel crucial que desempeñan. Se trata de las autoridades locales de nivel intermedio y regional, o agrupaciones de autoridades locales y de sus redes a nivel regional, nacional y europeo.

Los componentes del primer grupo de actores pueden adherir al pacto en calidad de **Coordinadores Territoriales** (CT o *Covenant Coordinators* en inglés) y los del segundo en calidad de **Promotores del Pacto** (PP o *Covenant Supporters* en inglés)<sup>107</sup>. El rol principal de los **Coordinadores Territoriales** del Pacto es de ofrecer a los

<sup>100</sup> El consorcio está liderado por Energy-Cities. El resto de miembros son: CEMR, Climate Alliance, Eurocities i Fedarene. *Ibid.*

<sup>101</sup> <http://ec.europa.eu/dgs/jrc/>

<sup>102</sup> Sede de Ispra (Italia)

<sup>103</sup> Especialmente con referencia a los I.B.E y a los P.A.E.S.

<sup>104</sup> <http://www.pactodelosalcaldes.eu/+Centro-Comun-de-Investigacion-+.html> COMO y CCI han desarrollado juntamente una serie de herramientas y metodologías concretas a lo largo de la iniciativa que incluyen en particular una guía completa para el desarrollo de los Planes de Acción para la Energía Sostenible.

<sup>105</sup> [http://www.pactodelosalcaldes.eu/support/library\\_es.html](http://www.pactodelosalcaldes.eu/support/library_es.html)

<sup>106</sup> [http://www.pactodelosalcaldes.eu/news\\_es.html?id\\_news=386](http://www.pactodelosalcaldes.eu/news_es.html?id_news=386)

<sup>107</sup> Hasta principios de 2011 estos actores estaban agrupados en la categoría de “Estructura de soporte” aunque ya existían dos tipologías de las mismas. No pueden ser Coordinadores del Pacto Asociaciones de ciudadanos como por ejemplo “Legambiente” en Italia.

firmantes de su territorio de referencia que no tienen suficientes capacidades o recursos, orientación estratégica y apoyo político, técnico y financiero en la preparación, financiación e implementación de los I.B.E. y P.A.E.S. Además contribuyen de forma significativa a la difusión masiva y profunda de la iniciativa en el territorio, a aumentar las adhesiones de las ciudades y autoridades locales del territorio y a la movilización de los *stakeholders*.

Por otro lado, el rol principal de los **Promotores** del Pacto<sup>108</sup>, es el de apoyar a los firmantes y los Coordinadores del Pacto, sin compromisos financieros, en la implementación y difusión de la iniciativa en el territorio, en la intermediación, movilización de *stakeholders*, en la promoción del intercambio de experiencias y creación de sinergias y en general en la puesta en marcha de los compromisos de los firmantes de referencia, maximizando el efecto de la iniciativa. Tanto los Coordinadores Territoriales, así como los promotores colaboran asiduamente con la **Oficina de Coordinación del Pacto**, también para adaptar los objetivos y los mensajes del Pacto a las diferentes realidades territoriales de las cuales son profundos conocedores.

Cabe destacar, como se refleja en el acuerdo que firman, en numerosas declaraciones de prensa y en sus actuaciones concretas, que todas estas tipologías de actores (desde los firmantes hasta los Coordinadores y Promotores del Pacto) se adhieren<sup>109</sup> con el fin de:

- comprometerse públicamente para mejorar la sostenibilidad y la cohesión de sus territorios mediante intervenciones específicas, sensibilizando a la ciudadanía, movilizándolo y concienciando a los stakeholders, y adecuándose a las políticas de la UE y a las convenciones internacionales;
- mejorar el desarrollo socio-económico de sus territorios con específica referencia al sector de la eficiencia energética, a la *green economy* y a la mejora de la ocupación y del empleo cualificado;
- obtener reconocimiento, visibilidad y apoyo técnico y en algunos casos financiero por la Comisión Europea y otros actores institucionales;
- compartir conocimiento y experiencias con otras realidades locales, regionales, nacionales, europeas e internacionales;
- divulgar sus resultados y aumentar su aceptación por la opinión pública;

---

<sup>108</sup> [http://www.pactodelosalcaldes.eu/about/covenant-supporters\\_es.html](http://www.pactodelosalcaldes.eu/about/covenant-supporters_es.html)

<sup>109</sup> Aunque con diferentes matices.

En un segundo nivel de participación, aunque menos protagonista y con una geometría de pro-actividad muy variable, se encuentran otros actores de importancia estratégica, que están involucrados de manera formal o semi-formal en el Pacto: los **Coordinadores Nacionales**, que completan el panorama y tipologías de los Coordinadores del Pacto, los **socios del Pacto** y las **Agencias locales y regionales para la Energía**.

Los Coordinadores Nacionales, son organismos públicos nacionales, ministerios competentes en temas energéticos o agencias nacionales de energía que se proponen apoyar la iniciativa a nivel nacional soportando la coordinación de actores. Los socios del Pacto son agentes de diferente estatus jurídico<sup>110</sup> con dimensión europea o internacional (ej. Eu.ESCO, European Geothermal Energy Council, Fundación Conama etc....), que ponen a disposición de los firmantes recursos, en términos de *expertise* técnica y/o metodológica especializada, para ayudar a alcanzar los objetivos del Pacto (en concreto las soluciones técnicas más apropiadas para el territorio) y promover partenariados público-privados y en general con diferentes tipos de actores. Estos actores firman acuerdos y son formalmente reconocidos por la Comisión.

Las Agencias locales y regionales para la energía<sup>111</sup>, son organismos constituidos por autoridades de nivel local, provincial o regional con el cometido específico de implementar las políticas energéticas sobre un territorio de referencia. En muchos casos están involucradas de forma pro-activa en el *Covenant*, por los firmantes o por los Coordinadores del Pacto (especialmente por los CT), con la tarea específica de implementar ciertas acciones de carácter mayoritariamente técnico, pues teóricamente cuentan con más personal especializado y recursos.

En otro plano aún, se encuentran las **Instituciones de la Unión Europea** que brindan soporte a la iniciativa al lado de la **Comisión Europea** (DG ENER en primer lugar): el **Comité de las Regiones**, el **Parlamento Europeo** y el **Banco Europeo de Inversiones**. El apoyo del CdR queda plasmado en el mismo texto del Pacto y cabe

---

<sup>110</sup> Asociaciones, organizaciones, federaciones y fundaciones de industriales, de proveedores de soluciones energéticas que agrupan empresas privadas, de organizaciones de la sociedad civil, u otros organismos cuyos asociados tengan la capacidad de proporcionar *expertise* específico a los firmantes.  
[http://www.pactodelosalcaldes.eu/about/associated-partners\\_es.html](http://www.pactodelosalcaldes.eu/about/associated-partners_es.html)

<sup>111</sup> <http://www.pactodelosalcaldes.eu/+Agencias-de-energia-.html>

recordar que participó en varias actividades la iniciativa, apoyándola<sup>112</sup>, elaborando informes, por medio de declaraciones de sus máximos representantes en eventos mediáticos de relieve, hasta introducir, por ejemplo, la temática del *Covenant* entre los asuntos al orden del día de las Comisión de Trabajo Sudev de la Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea – ARLEM<sup>113</sup>. El CdR ha puesto de manifiesto en más de una ocasión la necesidad de juntar esfuerzos desde lo local y regional concibiendo la cooperación entre administraciones como una herramienta imprescindible para generar una mejora en la eficacia de las acciones contra el Cambio Climático.

Por otro lado, fue en el Parlamento Europeo que se celebraron las primeras Ceremonias formales de firma del Pacto por un número muy elevados de alcaldes de la UE.

El Banco Europeo de inversiones<sup>114</sup> es la Institución de la UE probablemente más involucrada por la Comisión para encontrar soluciones financieras para la promoción de la iniciativa, ayudando a maximizar el potencial de inversión de los actores locales en sostenibilidad urbana, eficiencia energética y promoción de las renovables. Más adelante se abordarán tanto los aspectos financieros del *Covenant*, así como la percepción del rol y del apoyo de las Instituciones Europeas por parte de los entrevistados.

Finalmente, también cabe destacar que apoyan en cierto modo la iniciativa, por su carácter transversal respecto a otras políticas como las de Medio Ambiente, la Regional y la de Cooperación al Desarrollo, también otras Direcciones Generales de la COM EUR: DG REGIO, DG ENV, DG INFSO, DG DEVCO.

Al margen de todos estos actores se encuentra un abanico muy amplios de **otros stakeholders en cada uno de los territorios que participan en el Pacto** formado por:

- otras autoridades locales: consejos comarcales, mancomunidades, uniones de ayuntamientos y otros entes locales;
- el tejido empresarial: ESCOs, Empresas energéticas, empresas de los sectores

---

<sup>112</sup> En un primer tiempo defendiendo en particular la implicación del nivel de gobierno regional en la iniciativa.

<sup>113</sup> Asamblea constituida en 2010 y formada por representante políticos de autoridades locales y regionales de la UE y de los países del Mediterráneo. Constituye la dimensión territorial de la Unión por el Mediterráneo.

<sup>114</sup> <http://www.eib.org/?lang=en#>

- transporte y construcción, del sector de los servicios;
- los consorcios de entes públicos locales y privados;
  - el sector financiero local, nacional e internacional: Bancos y Cajas de ahorro;
  - asociaciones de profesionales del sector de la eficiencia energética;
  - asociaciones de la sociedad civil (desde las asociaciones de vecinos, hasta las ONGs);

Más adelante se profundizará en la interacción y en el nivel de participación de estos actores sobre la base de las entrevistas realizadas. El estado actual de la iniciativa proporciona los datos representativos presentes en los Anexo 3.1 y 3.2<sup>115</sup> que destacan el muy elevado número de Firmantes totales (en fecha 22 de agosto de 2012) - 4.198 y de PAES presentados - 1.677 - y validados – 323 - por el CCI de la COM EUR, poniéndolos en relación con los principales segmentos poblacionales de las autoridades locales adheridas.

Un dato representativo es que las ciudades adheridas representan a más de 165 millones de habitantes involucrados directa o indirectamente. El 1,4% son de grandes dimensiones con más de 500.000 habitantes y suman aproximadamente el 44,8 % de esta población, es decir más de 74 millones de habitantes. Estos datos impactantes ponen de manifiesto la capacidad de movilización multiactor y multinivel de la iniciativa.

Por otro lado, la capacidad de involucrar más o menos de estos actores y de los *stakeholders* relacionados, a primera vista parece depender de los recursos, del compromiso y de las capacidades en primer lugar de los Firmantes, de los Coordinadores y de los Promotores del Pacto, teniendo en cuenta los instrumentos que la iniciativa y otros actores internos y externos hayan puesto a disposición. Cabe destacar que los porcentajes de P.A.E.S. presentados por categoría poblacional<sup>116</sup> de las ciudades reflejan aproximadamente la composición de los Firmantes, subrayando una cierta preponderancia, en términos relativos, de PAES de grandes ciudades respecto a

---

<sup>115</sup>Elaboración propia sobre la base de los datos disponibles en la web del *Covenant* <http://www.pactodelosalcaldes.eu> actualizados al 22 de Agosto de 2012.

<sup>116</sup> Franjas establecidas en base al número de habitantes.

los PAES de las pequeñas que probablemente cuentan con menos recursos para redactarlos<sup>117</sup>.

Además, hay que mencionar que la gran mayoría de Coordinadores del Pacto (108 en total) son, en efecto, Coordinadores Territoriales - gobiernos de nivel provincial y regional - de 13 países de la UE. Por otro lado, algunos Coordinadores Nacionales de la UE están involucrados de alguna forma, aunque no al mismo nivel de participación pro-activa que los CT<sup>118</sup>. Los Promotores, 72 en total, están situados en 28 países, incluidos países terceros de la UE. Los Socios del pacto, 17 en total, tienen una dimensión europea por definición. En los gráficos del Anexo 3.2 es posible consultar la composición de actores formales del CoM por país y algunos gráficos que ejemplifican la composición de Italia y España más algunos de los otros países más representativos: Alemania, Bélgica, Francia y Suecia.

#### *V.1.3 Principales instrumentos financieros y esquemas de financiación*

Los **principales instrumentos financieros y esquemas de financiación** para la implementación del Pacto se resumen en las tablas del Anexo 6, elaborada sobre la base del material del COMO e incluyen: recursos propios de los firmantes; cooperaciones público privadas; recursos de los socios locales; fondos y programas nacionales; fondos y programas europeos. Cabe subrayar que los **instrumentos financieros europeos** se pueden dividir entre los **gestionados a nivel estatal y regional** y los **gestionados directamente por la COM EUR**, en varios casos con la colaboración y aportación financiera del Banco Europeo de Inversiones y del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.

En el primer grupo y en el marco de la Política de Cohesión, encontramos en primer lugar el Fondo Europeo de Desarrollo Regional - FEDER, las asistencias técnicas de Jessica y Jaspers y los programas de Cooperación Territorial Europea Interreg IV A

---

<sup>117</sup> Cabe destacar que las ciudades de dimensión más reducida se adhirieron en un segundo momento respecto a muchas de las grandes.

<sup>118</sup> No todos los países cuentan con un coordinador nacional a nivel ministerial, o Agencia Energética Nacional. No se dispone de información precisa al respecto. Además en varios casos la adhesión no está formalizada.

(transfronteriza<sup>119</sup>) y IV B (transnacional<sup>120</sup>). En el segundo, los programas de Cooperación Territorial Interreg IV C (interregional) y Urbact, el Programa Energía Inteligente (EIE), el Mecanismo Elena, la iniciativa Ciudades Inteligentes (Smart Cities), el Mecanismo de Eficiencia Energética Europea, El Instrumento Financiero Municipal, la iniciativa a favor de la Energía Sostenible (véase resumen descriptivo en el anexo 6.2).

Cabe destacar que los programas europeos EIE y los de Cooperación Territorial Europea en particular han favorecido el desarrollo de muchos proyectos europeos transnacionales, la transferencia y capitalización de *expertise* y conocimiento sobre la materia del Pacto de Alcaldes. Sin embargo, es en el marco del EIE – programa que ha constituido el principal instrumento de actuación de la Política Energética de la UE en los últimos diez años - donde se encuentran los proyectos más específicos en relación con el Pacto. De hecho, desde las últimas convocatorias, incluye también unos ejes específicos ligados al *Covenant* en el marco de las denominadas “*iniciativas integradas*”: *Mobilising Local Energy Investments* (MLEI) y *Local Energy Leadership* (LEL). El primero es un eje que favorece las inversiones a una escala más adaptada a lo local respecto al programa ELENA<sup>121</sup> mediante asistencia técnica en la preparación de proyectos y en la replicación de soluciones financieras innovadoras y exitosas. El segundo favorece el intercambio de buenas prácticas entre territorios adherentes al Pacto priorizando dinámicas de gobernanza multinivel y el *capacity building* para las asociaciones que se ocupan de planificación urbana.

Actualmente nos encontramos en la fase inmediatamente posterior a la revisión del programa EIE (II) y las autoridades locales y regionales pueden participar<sup>122</sup> en la consulta abierta por la Comisión Europea hasta el 5 de septiembre de 2012 para aportar su punto de vista respecto a su futuro diseño del Programa – EIE III - en el nuevo periodo de programación 2014-2020 y en el marco del nuevo programa “Horizonte 2020” para la Investigación y la Innovación<sup>123</sup>. Es un hecho importante a destacar

---

<sup>119</sup> ej. ALCOTRA, Italia-Francia Marítimo

<sup>120</sup> ej. programa Med

<sup>121</sup> de hecho consta de un factor multiplicador de la inversión inferior y es un mecanismo complementario respecto a ELENA.

<sup>122</sup> Junto a otros *stakeholders*.

<sup>123</sup> Este nuevo programa reunirá por primera vez en un único marco los fondos para la investigación y la innovación procedentes del 7º Programa Marco, por el de Competitividad e Innovación y los del Instituto

puesto que constituye un vehículo mediante el cual los gobiernos locales, indicados como principales interlocutores de la consulta, pueden participar en el *policy making* europeo.

Por otro lado, respecto a la extensión del Pacto de Alcaldes en países terceros de la UE, existen programas del Instrumento de la Política Europea de Vecindad como ENPI CBC Cuenca Mediterránea y se han lanzado convocatorias específicas (de asistencia técnica) desde la Comisión Europea (DG Ener y DG Devco) para la extensión del Pacto a los países Este y Sur de la Política de Vecindad.

Paralelamente, como demuestran los esquemas de financiación que propone el COMO, el panorama global de los instrumentos financieros y esquemas de financiación a varios niveles, para la implementación del *Covenant*, es muy heterogéneo y emplea la “creatividad” a diario. Sin embargo, según se comentará más adelante, los actores involucrados que han sido entrevistados afirman que estos recursos en cierta medida son aún insuficientes y la mayoría de difícil acceso.

#### *V.1.4 Implementación.*

Merece la pena explicar brevemente el contenido y los aspectos básicos de la elaboración de los Inventarios Base de las Emisiones (I.B.E.) y de los Planes de Acción para la Energía Sostenible (P.A.E.S.). Si el Pacto, firmado y aprobado por la instancia política de referencia del firmante, cristaliza el compromiso de la autoridad local, el I.B.E. y el P.A.E.S constituyen los instrumentos obligatorios, operativos y medibles de este importante empeño que constituyen algo que diferencia la iniciativa del *Covenant* de todas las que la han precedido.

##### *V.1.4.1 el P.A.E.S.*

El P.A.E.S es el documento de base más importante del Pacto, en el cual el firmante expone claramente como cumplirá sus objetivos de reducción de las emisiones antes del

---

Europeo de Innovación y Tecnología, configurándose como el principal instrumento de la iniciativa faro de EU2020 “Unión para la innovación”.



2020<sup>124</sup> en su territorio de referencia, definiendo actividades, actores, medidas y responsabilidades. No hay un formato obligatorio siempre que siga los principios establecidos en la guía para la redacción de los PAES del *Covenant*<sup>125</sup> y este elemento de flexibilidad es básico para obtener una adaptación de la herramienta al territorio.

El documento debe de ser ratificado mediante la deliberación del órgano político de la autoridad local que ha sido directamente elegido por los ciudadanos y esto constituye un hecho importante desde el punto de vista de la *accountability* del ente y de la iniciativa. Además, el Plan es clave en las relaciones con las comunidades locales porque incluye tanto a las acciones que la administración tiene que llevar a cabo, así como aquellas que son de competencia de los ciudadanos.

Mediante el plan y sus acciones se realiza la comprensión por parte de la ciudadanía de los objetivos energéticos y ambientales del territorio, poniendo de manifiesto su complejidad y necesidad de trabajo en red. Respecto a la gestión de las acciones, el Plan permite la sistematización de las diferentes actividades en curso y las futuras a realizar – compartidas con todos los sectores de la administración local - y el monitoreo de las mismas, que implica la posibilidad de verificar sus avances en el tiempo desde el punto de vista de los resultados energéticos y medio ambientales.

#### *V.1.4.2 el I.B.E*

El Inventario de Base o Referencia de las Emisiones (I.B.E o I.R.E)<sup>126</sup> técnicamente constituye la primera parte del P.A.E.S. y es un cálculo de la cantidad de CO2 emitida como resultado del consumo de energía en el territorio del firmante que se toma como referencia respecto a un año base. Constituye la fotografía de la situación energética municipal respecto al año de referencia<sup>127</sup> adoptado y permite identificar las principales fuentes de emisión de CO2, sus respectivos potenciales de reducción, constituyendo la base imprescindible para poder redactar un P.A.E.S. Mediante el I.B.E., el ayuntamiento

---

<sup>124</sup> En teoría es posible que el PAES cubra un horizonte temporal mayor sin embargo tiene que proporcionar unos objetivos y resultados intermedios para el 2020.

<sup>125</sup> <http://www.pactodelosalcaldes.eu/+Plan-de-Accion-para-la-Energia-+.html>

<sup>126</sup> <http://www.pactodelosalcaldes.eu/+Inventario-de-Emisiones-de-+.html>

<sup>127</sup> El año de referencia no está definido por la Comisión. Se puede elegir un año entre el 1990 y el 2005, según la disponibilidad y la fiabilidad de los datos que la administración local consigue recabar y certificar.

puede identificar los sectores prioritarios y las acciones para el alcance de los objetivos de reducción de CO<sub>2</sub> y planificar medidas concretas en términos de ahorro energético, el calendario de actuación, la asignación de responsabilidades y aspectos financieros para perseguir las políticas energéticas más a largo plazo.

#### *V.1.4.3 Elaboración, recursos y monitoreo.*

Dado que las temáticas del PAES son transversales respecto a los sectores operativos de las autoridades locales, el desarrollo de las acciones tiene que guardar cierta flexibilidad y saber adaptarse a situaciones cambiantes. En este sentido, el **monitoreo y la revisión periódica de los PAES** es un aspecto especialmente importante. Además, la parte de actuación del Plan tiene que ser formada por dos secciones fundamentales: una **visión estratégica de largo plazo** que incluya objetivos hasta el 2020 (como mínimo) y una segunda parte que describa las **medidas detalladas para los siguientes 3 o 5 años** que tienen que traducir la estrategia y los objetivos de largo plazo en acciones concretas. En esta parte del Plan es fundamental identificar las **fuentes de financiación para el desarrollo de las acciones**.

El P.A.E.S. se debería concentrar en las **medidas de reducción local de emisiones** y de **reducción de consumo de la ciudadanía**, incluyendo las acciones que conciernen tanto el **sector público**, así como el **privado**. En primer lugar los gobiernos locales deberían desarrollar un rol ejemplar emprendiendo medidas clave ligadas a sus edificios e instalaciones y a los medios de transporte oficiales de su personal. La Comisión, en su guía, aconseja que las medidas que tienen como objeto los edificios y las estructuras que acogen las oficinas de los gobiernos locales, sean las primeras en ser actuadas para así servir de ejemplo y crear un efecto motivador para el resto de *stakeholders* involucrados en el Plan.

La autoridad local puede decidir adoptar el objetivo de una reducción de CO<sub>2</sub> “absoluta” o “per capita” y los **sectores principales** identificados en las líneas guía para la redacción de los P.A.E.S. son los siguientes: Edificios, equipos/instalaciones y transporte urbano. En segundo lugar el PAES puede incluir también acciones que conciernen: la producción local de energía eléctrica (fotovoltaica, eólica, mejoras en la generación de energía local, cogeneración) y generación de calefacción y climatización

local. En general, el Plan debería abarcar las áreas en las cuales los gobiernos locales pueden influir el consumo de energía a largo plazo, como la planificación territorial urbanística; la promoción del uso de productos y servicios eficientes desde el punto de vista energético mediante licitaciones públicas; el fomento de cambios en los modelos de consumo mediante la participación de los ciudadanos y en general de la sociedad civil; el ahorro energético en la gestión de los residuos, en el reciclaje de los materiales y en el suministro del agua. Por otro lado, el **sector industrial** no es un objetivo prioritario del Pacto, por lo que los entes locales pueden elegir si incluir o no acciones en este ámbito<sup>128</sup>.

Para elaborar e implementar los PAES es necesario contar con recursos humanos y financieros que han de encontrarse dentro de la administración local, mediante una reorganización, o fuera de la misma, con el soporte de Coordinadores Territoriales y de Agencias locales o regionales de la Energía y la subcontratación de consultorías privadas, universidades, etc...compartiendo recursos con otras autoridades locales del mismo territorio. Los recursos humanos asociados al PAES tienen la potencialidad de ocasionar ahorros en las facturas energéticas del ayuntamiento facilitando además en algunos casos la captación de Fondos Europeos para el desarrollo de los proyectos incluidos en el plan<sup>129</sup>. El COMO ha desarrollado unas guías resumidas para la identificación de diferentes posibles esquemas de financiación que se encuentra disponible en varios idiomas en la web y que se resumen en el Anexo 6.

Respecto al **proceso**, el Plan, una vez elaborado de forma consensuada con los actores del territorio y aprobado internamente por la autoridad local, en su propio idioma, tiene que ser cargado en el sistema electrónico del Pacto e introducido, en inglés, en el *template* COMO-JRC que permite resumir los resultados del I.B.E. y los elementos clave del P.A.E.S. Por último, el Plan tiene que ser validado por el JRC.

Respecto al **proceso** de elaboración del P.A.E.S y a los actores territoriales involucrados, la guía del CCI proporciona (a partir de pag.30 en la versión en español)

---

<sup>128</sup> En base a la guía de redacción de los P.A.E.S: *En cualquier caso, las plantas incluidas en el Esquema Europeo de Comercio de Emisiones de CO<sub>2</sub> deberían quedar excluidas, a menos que se encontraran dentro de algún plan previo de la autoridad local.*

<sup>129</sup> En el caso de utilizar recursos internos cabe destacar que la ventaja es que se pueden producir ahorros importantes en la realización de los PAES, sin perjudicar la autoría del proyecto.

un esquema resumen de fases, roles y actores que lo ejemplifica. En todo el proceso además cabe destacar la importancia de la comunicación, que ha de ser calibrada cuidadosamente en función del público objetivo para informar y motivar constantemente a las partes interesadas (sección 4.3 de la Guía).

En este momento nos encontramos en una fase en la cual muchas autoridades locales de las adheridas ya han desarrollado sus P.A.E.S. y otras tantas están en proceso. La gran mayoría de actores ya ha desarrollado los I.B.E. Por otro lado, empieza a ser muy urgente en las ciudades que adhirieron entre 2008 y 2010 empezar a monitorear los P.A.E.S. de acuerdo a unas pautas comunes.

El **monitoreo** constituye de hecho una parte importante en el proceso del P.A.E.S. ya que permite adaptarlo y mejorar continuamente los procesos. De hecho, los Firmantes tienen que presentar, cada dos años después de la presentación de su P.A.E.S., un informe de seguimiento para evaluación, monitoreo y verificación por parte del CCI que debe incluir un Inventario de Monitoreo de las Emisiones (I.M.E) por lo menos cada cuatro años. En el informe de seguimiento que incluye el I.M.E. se detalla la información, sobre todo cuantitativa, respecto al alcance de los objetivos fijados en el Plan. En el informe sin I.M.E. la información es de tipo más cualitativo. En ambos tipos de informe de seguimiento se incluyen las eventuales medidas de adaptación y corrección del Plan.

#### *V.1.5 Dificultades principales del Pacto: percepciones de los entrevistados en Italia y en España.*

En base a los resultados de las encuestas pasadas a los representantes de los F, PP, CT, CN<sup>130</sup> entrevistados en Italia y en España y a los representantes de COMO y DG ENER identificados, las dificultades y posibles causas que ha encontrado la iniciativa han sido diferentes en función del tipo de actor<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> En el **Anexo 4** es posible consultar una **comparativa básica de los gobiernos locales de nivel municipal, provincial y regional entrevistados y de sus territorios de referencia** en el marco del CoM.

<sup>131</sup> No entra en los objetivos de este trabajo ni de esta sección en particular, adentrarse en las dificultades técnicas y específicas de la elaboración de los P.A.E.S., sobre los cuales ya existen trabajos de actores y expertos especializados sobre la materia y que requieren competencia y formación de base muy calificadas.

#### *V.1.5.1 Firmantes.*

En el caso de los Firmantes se ha verificado en ciertos casos una falta de capacidad para desarrollar e implementar los P.A.E.S., probablemente debido a que algunos alcaldes firmaron sin tener muy claras las implicaciones del Pacto (los compromisos a corto plazo) y los recursos humanos y técnicos necesarios para ponerlo en marcha. Se ha hallado también una dificultad en la realización de los I.B.E. debido a la dificultad de recoger los datos disponibles de forma homogénea.

Un factor que está dificultando la implementación del Pacto en general y de los Planes de Acción en el territorio es indudablemente el recorte presupuestario, debido a la crisis global, que ha bloqueado las inversiones de los actores locales y esto a pesar de que, a medio-largo plazo, pudieran producir ahorros, ocupación a nivel local y una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

En Italia y en España por ejemplo los gobiernos locales ya no se pueden endeudar<sup>132</sup> y han sufrido una radical reducción de las transferencias por parte del Estado. Por ello, según comenta Luise, del Coordinamento AG 21 Locali Italiane, algunos “sobre todo las ciudades más grandes, han estado intentando resolver el problema mediante la colaboración y participación en las ESCOs”. Además en España, según subrayan todos los entrevistados, cabe destacar el bloqueo en las inversiones que ha ocasionado la eliminación de las primas para las nuevas instalaciones de renovables a principios de 2012 y las consecuentes problemáticas en la implementación de las acciones incluidas en los P.A.E.S.

Un dato preocupante es que algunos ayuntamientos entrevistados están dudando de si podrán alcanzar realmente sus objetivos para el 2020. Sin embargo representantes de otros afirman que, a pesar de todo, la bajada de los consumos de la ciudadanía por la situación de crisis económica va a ayudar en cierta medida a alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones.

Más en general, los ayuntamientos de Italia y España que han tenido más dificultad

---

<sup>132</sup> Existen nuevas normas de estabilidad financiera (Planes de Estabilidad) y presupuestaria que no lo permiten.

según Alós de Arco Latino, “han sido los que no han contado con un soporte directo por parte de los Coordinadores Territoriales”. Para Luise además “la falta de líneas guía para el desarrollo de los PAES en la fase inicial de la iniciativa ha dificultado mucho la labor de los firmantes pioneros”. La Directora afirma también que hoy el problema más grande concierne la implementación de los PAES a nivel de recursos” y que aparece el problema del monitoreo de los PAES. Sobre este último hecho Giannarelli, de la Provincia de la Spezia, comenta que es necesario evitar doblar esfuerzos creando sinergias para que las líneas guía que produzca el CCI sean acordes con el trabajo que ya se está haciendo desde los actores locales más adelantados. De hecho la Provincia Della Spezia está impulsando un grupo de trabajo reducido en la organización Arco Latino para trabajar algunos aspectos ligados a las futuras líneas guías de monitoreo de los P.A.E.S en curso de preparación y que según varios entrevistados están tardando demasiado en ser elaboradas<sup>133</sup>. En particular se quiere trabajar en un principio sobre los indicadores estratégicos de los informes de monitoreo<sup>134</sup>.

#### *V.1.5.2 Coordinadores del Pacto.*

Respecto a los Coordinadores Territoriales, algunos han demostrado falta de capacidad y de conocimiento para brindar soporte y falta de medios de financiación para hacerlo. Sin embargo, hay muchos que lo han logrado y han sido actores clave para movilizar firmantes, *stakeholders* y recursos técnicos y financieros. También en el caso de los CT, algunos han subestimado los compromisos del Pacto y la crisis lo ha complicado todo. Además han influido las reformas institucionales de los ordenamientos territoriales y la misma configuración de partida de la UE con diferentes competencias y funciones atribuidas a los entes intermedios y regionales. En particular Giannarelli subraya que la reforma en curso en Italia<sup>135</sup> ha puesto a su Provincia en una situación muy complicada para seguir brindando el soporte que había proporcionado al principio y que además desde el inicio los recursos humanos para la implementación del Pacto han sido escasos en comparación con los resultados obtenidos y el trabajo que queda por hacer<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup> La Provincia de Barcelona por ejemplo ya ha expresado un interés para colaborar, puesto que la mayoría de sus ayuntamientos adheridos se encuentran en la fase de monitoreo del PAES.

<sup>134</sup> De momento el CCI ha propuesto unos indicadores para: Transportes, Edificios, Producción Local de Energía, Participación del sector privado, Participación de la ciudadanía, *Green Public Procurement*.

<sup>135</sup> Desde el proyecto de ley constitucional del 8 septiembre 2011 a la *Spending Review* Gobierno Monti (Ley del 7 agosto 2012 , n. 135).

<sup>136</sup> Por otro lado el contexto global puede tener muchos matices, puesto que por ejemplo algunas provincias italianas se fusionarán con ayuntamientos capitales transformándose en Áreas Metropolitanas,

En general, se ha detectado una participación mayor de entidades de tipo intermedio respecto a las de nivel regional y la experiencia ha puesto de relieve una vinculación muy alta con el territorio y sus actores, demostrando una capacidad de gestión del territorio extraordinaria. Sin embargo, en los territorios donde las Regiones han participado activamente y junto a los entes intermedio, el resultado y el impacto ha sido excepcional. Según varios entrevistados los CT tienen un rol crucial en el Pacto y explican su éxito en algunos casos en Europa (en España: Andalucía, Provincias de Barcelona, Girona y Italia: Provincias de Milán, Spezia, Génova, Chieti, Torino). El COMO está intentando replicar las experiencias exitosas y añadir actores al mapa, lo cual parece conllevar algunas dificultades.

Para el futuro, los entrevistados sugieren fortalecer los intercambios y la coordinación entre los CT porque conocen mejor que nadie el contexto local. A veces la participación de estas autoridades al Pacto les da la oportunidad de reforzar el diálogo multinivel con sus municipios y de impulsar su desarrollo socio-económico apostando por políticas de Energía sostenible.

El potencial para la creación de empleo y mejora de su calidad de vida es alto, sin embargo a menudo subestimado porque, según comenta Boyer del COMO, “frecuentemente las estimaciones se hacen teniendo en cuenta los costes de la intervención y no los operacionales que deberían decrecer en el futuro y proporcionar beneficios colaterales como más ocupación”. En este sentido, como subraya Miroglio de la Provincia de Genova, una de las problemáticas reside en el “freno impuesto por la resistencia al cambio” desde lo local.

Respecto a los Coordinadores Nacionales del Pacto, no existen muchos en Europa y están menos formalizados, según las entrevistas con el representante de la DG ENER y COMO, se ha estado cerca de conseguir acuerdos formales con algunos, sin embargo está siendo difícil puesto que algunos no conocen o no ven mucho valor añadido en la iniciativa, otros quieren colaborar, pero no quieren o tienen dificultades para hacer

---

como es el caso de Génova. Esto podría originar hipotéticamente más beneficios en la implementación del Pacto más que perjuicios debido a una posible concentración de recursos y competencias legales sobre la materia, siempre que no sean eliminadas las funciones de coordinación de nivel territorial amplio (área amplia).

aportes financieros o para proporcionar recursos humanos.<sup>137</sup>.

Respecto a la situación en Italia, la mayoría de actores confirman el apoyo y la labor fundamental en términos de difusión de información aportada por el Ministerio de Medio ambiente en la persona de Lumericisi y la campaña SEE. Por otro lado, está de manifiesto que ha faltado y se siente la necesidad de un apoyo estratégico y financiero mucho más grande para impulsar una mejora real en las acciones de los gobiernos locales del territorio. El apoyo actual no se percibe como impulsor de reales políticas locales en las ciudades. Sin embargo y de cara al futuro, Lumericisi afirma que en Italia el CoM ha sido incluido como “punto de referencia u objetivo para mejorar en las políticas nacionales post-Kyoto” y que “antes de finales de 2012 debería aprobarse el plan nacional post-Kyoto en el cual se indicará operativamente el rol futuro del CoM en Italia”.

#### *V.1.5.3 Promotores del Pacto.*

Coexisten diferentes tipos de Promotores del Pacto, desde asociaciones generalistas de entes locales y regionales<sup>138</sup>, redes transnacionales con especificidades no explícitamente ligadas a temas medioambientales<sup>139</sup>, hasta redes nacionales e internacionales muy especializadas en temas medioambientales y energéticos<sup>140</sup>. Lo que por un lado representa un gran valor añadido desde el punto de vista de la heterogeneidad y por el otro a veces una dificultad, puesto que a las primeras le falta a menudo la capacidad y el *background* técnico para soportar a los firmantes, sin embargo cuentan con más capacidad de difusión.

Redes transnacionales como Arco Latino no pueden proporcionar asistencia técnica especializada sino difusión y diseminación. El rol en todo caso es diferente a nivel práctico y todo tipo de red ha apoyado el pacto y ha sido muy útil. De hecho, según afirma Luise, se han llegado incluso a constituir “mesas por el clima” como en Italia, en

---

<sup>137</sup> Por otro lado, cabe destacar que este tipo de actor no se involucró directamente desde el principio con un nivel alto de participación porque en cierta medida no se percibía como prioritario, sin haberse consolidado antes la iniciativa a nivel local. En otras palabras, probablemente no parecía funcional involucrar desde el principio el nivel de gobierno Estatal con un papel de protagonista para evitar el riesgo de que la iniciativa cogiera un rumbo diferente.

<sup>138</sup> Ej. Unión de Provincias de Italia.

<sup>139</sup> Ej: Arco Latino.

<sup>140</sup> Ej: Coordinamento Agenda 21 locali Italia, Iclei, Alianza por el Clima, Energy Cities, Fedarene.



donde participan varios promotores y otros actores del territorio a nivel nacional<sup>141</sup>. Desde la visión de Ballesteros de la DG ENER, una sugerencia útil para las redes es que “se concentren en su aportación valiosa intentando evitar dinámicas de competencias en pro de las que conllevan más cooperación”.

#### *V.1.5.4 Comisión Europea y otras instituciones de la UE.*

Las principales dificultades encontradas por la Comisión Europea (DG ENER), el COMO y el CCI en la implementación del CoM han sido varias, reflejadas por la mayoría de las entrevistas realizadas a los gobiernos locales. Por un lado, y sobre todo de cara a COMO y CCI, la falta de recursos humanos para ofrecer una atención o asistencia personalizada a un número de firmantes en constante aumento desde 2008. En este sentido, el sorprendente éxito de la iniciativa hizo difícil responder a la gran cantidad de demandas que se produjeron y siguen produciéndose. Esto implicó también más dificultades a nivel lingüístico y más tiempo para contestar a las preguntas específicas, para analizar en profundidad los PAES y para formular sugerencias personalizadas.

También destacan las dificultades a nivel técnico de trabajar con ciudades con baja emisión de CO<sub>2</sub>. Desde los F y CT se reconoce que el apoyo del CCI ha sido fundamental en su rol de guía para la elaboración de los P.A.E.S, sin embargo sus indicaciones sobre la materia llegaron muy tarde y dificultaron la actuación y remodelación de las actuaciones de los actores más pioneros. Otros CT subrayan que el CCI necesitaría un conocimiento más profundo de las dinámicas y de las administraciones locales para proporcionar soluciones más flexibles.

En todo caso varios entrevistados<sup>142</sup> subrayan que el trabajo del COMO y del CCI ha sido y está siendo satisfactorio considerando los reducidos recursos disponibles y que ambos han sabido mejorar sus asistencia técnica (CCI) y capacidad de involucrar a más *stakeholders* y *key actors* sobre la marcha (COMO).

---

<sup>141</sup> como ANCI, UPI, WWF, Kyoto Club, entre otros.

<sup>142</sup> ej. Los entrevistados de: Provincia di Torino, Diputación de Granada y Girona.

Respecto a la DG ENER en particular, Ballesteros destaca como primera dificultad cierta “inercia institucional” que hace que “las instituciones sigan trabajando según esquemas muy anticuados”. En este sentido, “una solución innovadora como el Pacto de Alcaldes se ha encontrado en más de una ocasión con las reticencias de aquellos sectores de las mismas que no quieren dejar paso y una cuota de poder a los entes locales”.

Otra dificultad reside en el escepticismo encontrado al principio del proceso en algunos sectores de las Instituciones y de la opinión pública, que afecta en cierto modo a la capacidad de los entes locales de actuar de forma eficaz. Un tercer elemento de dificultad, que se ha venido trabajando mucho desde el principio, ha sido el “mantenimiento de la motivación de todos los actores involucrados y de la misma Comisión”. Ha sido necesario para ello “luchar para obtener eventos con mucha visibilidad mediática y mucha participación de la prensa y en muchos casos no ha sido fácil”.

Respecto a otras Instituciones Europeas, los entrevistados las perciben como mucho más alejadas de ellos en el día a día del CoM, además Ballesteros subraya que al principio hubo una visión cruzada de objetivos, que dificultó la puesta en marcha, pero que salió adelante por el propio mérito de las ciudades. Por un lado se percibe bien el apoyo del CdR. Sobre el Banco Europeo de Inversiones coexisten opiniones diferentes de quienes elogian la implicación e instrumentos financieros y de quienes los critican, tachándolos de muy complejos y orientados a inversiones muy elevadas y alejadas de las realidades del territorio. El PE por otro lado ha apoyado la iniciativa a nivel formal sin entrar en más actuaciones concretas<sup>143</sup>. Sin embargo hay varios Eurodiputados, como Carvalho, que han aportado su propio apoyo individualmente.

---

<sup>143</sup> Algunos municipios quisieran una relación más directa (Mataró, Cornellá otros).

#### V.1.6 Principales lecciones aprendidas: las percepciones de los entrevistados en Italia y en España.

Entre las principales lecciones aprendidas en la implementación del CoM, los entrevistados han destacado las siguientes:

- La importancia del aprendizaje del terreno y entre actores del Pacto: para Boyer el CoM conlleva un proceso de aprendizaje permanente basado sobre la experiencia “*learning by doing*” que se retroalimenta del “*feed back*” de los protagonistas para mejorar tanto la iniciativa, así como los servicios que ofrece el COMO. En este sentido, hay que alinear la iniciativa lo más posible al *feed back* del terreno. Otras experiencias como las de la Diputación de Girona<sup>144</sup>, ponen de manifiesto la importancia de poder apoyarse en los conocimientos y *expertise* acumulados por otros gobiernos locales pioneros del Pacto, como la Diputación de Barcelona, capitalizándolas y adaptándolas al territorio<sup>145</sup>. En el mismo sentido destacan las experiencias de Arco Latino y del Coordinamento Agendas 21 locales de Italia que promueven periódicamente el intercambio de buenas prácticas entre sus miembros<sup>146</sup>. Por otro lado, hay que mencionar, como subraya Rabella de la Diputación de Barcelona, que “no es posible aplicar directamente modelos ajenos de otros países y que es necesario siempre diseñar soluciones a medida”. Pujals, de la Diputación de Girona remarca la importancia de la “creación de estándares para la elaboración de los P.A.E.S y la importancia de identificar actuaciones concretas y realistas”.
- Es necesario otorgar más capacidad de decisión al ciudadano y al ente local: según Ballesteros, “el Pacto es una iniciativa que funciona bien, con lo cual demuestra que es válido plantear que la solución a un problema global como el Cambio Climático se encuentre a nivel local. En este sentido, una lección aprendida es que hay que otorgar más capacidad de decisión al ciudadano y al ente local, que es necesaria una redistribución de los poderes ejecutivos a varios niveles y una asunción de responsabilidad por parte de los ciudadanos y de sus grupos. En

---

<sup>144</sup> <http://www.cilma.cat/categories/recursos/documents/>

<sup>145</sup> La Diputación de Girona y el CILMA han adaptado la metodología de diseño de los PAES de la Diputación de Barcelona a su territorio provincial.

<sup>146</sup> Ej. Conferencias de intercambio entre Coordinadores Territoriales, workshop técnicos y políticos.

definitiva, la lucha contra el Cambio Climático es una de las mejores inversiones que se puedan hacer a nivel local y está demostrado por la experiencia del Pacto”. Coinciden varios entrevistados entre los cuales, Miroglio, Luise y Alós que añade que “la iniciativa muestra el liderazgo concreto de los gobiernos locales en el ámbito de la eficiencia energética y su relación con los actores del territorio, en primer lugar con el sector privado”. Por otro lado, cabe añadir como subraya Martínez del Consejo Comarcal de Osona, que la “fuerza del Pacto y su implementación en el territorio reside también en la motivación de las personas que lo impulsan en un momento concreto”, con lo cual es importante trabajar para que no la pierdan y a la vez para que si cambian las personas, las nuevas sigan trabajando en una línea de continuidad con los compromisos pre-adquiridos.

- Las sinergias entre la Agenda 21 local y el *Covenant* han sido numerosas y beneficiosas para la implementación del mismo. Un aspecto importante a destacar en el desarrollo de la iniciativa y especialmente respecto a su implementación en el terreno es la relación que guarda la AG 21 Local con el Pacto de Alcaldes. Como hemos explicado en el capítulo III, la AG 21 Local se ha desarrollado plenamente en la década anterior al lanzamiento del Pacto, así que muchas de las ciudades han aprovechado las herramientas metodológicas y de planificación adquiridas en esta fase. En efecto varias han emprendido su camino en el Pacto contando con una experiencia y una preparación mayor que les ha facilitado sobre todo a la hora de poner en marcha mecanismos participativos de los *stakeholders* locales<sup>147</sup>. Según corroboran las entrevistas, esto es un hecho válido para muchas de las ciudades europeas adheridas al Pacto aunque no para todas<sup>148</sup>. De hecho coexisten territorios donde el Pacto ha nacido y se ha desarrollado sobre la base de AG 21 Local, otros en los cuales ambas iniciativas siguen desarrollándose en paralelo y otros donde una de las dos no existe o se ha parado después de una fase inicial de implementación, mientras la otra sigue en marcha<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> Respecto a la acción del Coordinamento AG 21 locales de Italia, ha desarrollado mesas de intercambio y sinergia política y técnica a varios niveles en el territorio nacional que han puesto en práctica acciones concretas mediante grupos de trabajo (se han realizado formaciones dirigidas a municipios y acciones de soporte para la realización de los P.A.E.S.)

<sup>148</sup> Por ejemplo en las ciudades de la Provincia de la Spezia no ha habido esta relación que sí ha habido en la cercana Provincia de Génova (aunque no en la totalidad de los municipios).

<sup>149</sup> Como afirma Luise: “donde no existe la AG21 local, las ciudades se apoyan sobre la experiencia de otras con experiencia previa tanto en el Pacto que en AG 21 y otras en métodos más tradicionales de participación de agentes locales, dependiendo de un criterio de elección política y del histórico de las ciudades”.

- Financiación e implicación política, dos aspectos imprescindibles del Pacto: según expresan varios actores locales, entre los cuales Rueda del ayuntamiento de Sant Just Desvern, los programas europeos, nacionales, regionales y locales de ayuda a la financiación para la implementación de los PAES son fundamentales, así como la implicación política de los responsables de las diferentes autoridades que participan formalmente.

Por otro lado, las entrevistas confirman, en cierta medida, que el respaldo a la iniciativa del Pacto “in situ”, varía en función de los contextos “domésticos” (estatales y regionales) en los cuales se implementa, así como la oportunidad que tienen de poder llevar a cabo iniciativas concretas. Influyen en particular las competencias atribuidas al nivel local en los diferentes Estados Miembros de la UE. Por ello será oportuno monitorear también las eventuales influencias en el desarrollo del *Covenant* provocadas por reformas de los ordenamientos territoriales tales como las que se están implementando en mayor o menor medida en Italia, España y Francia, que de momento constituyen una incógnita para el futuro.

Antes de pasar a analizar más en profundidad la articulación de actores, creemos que es preciso destacar los territorios que según varios expertos entrevistados<sup>150</sup> se han distinguido muy positivamente en la implementación del Pacto además de las experiencias exitosas de los territorios de los entrevistados en Italia y en España. En este sentido, destacan también aquellas de la Provincia de Milán, de los actores locales de Emilia Romagna y del País Vasco. En el resto de Europa, Ballesteros indica algunos territorios de Francia, entre los cuales la de Rennes Metropole, y de Alemania, algunas experiencias de red de ciudades en Finlandia. En general, coexisten modelos muy diferentes de implementación del CoM. A nivel de GMN en particular destacan los casos de algunos de los entrevistados: Provincia de Spezia, Región Andalucía y Abruzzo.

Cabe destacar también que en algunas entrevistas se ha identificado que existe una opinión compartida, acerca de que en el *Covenant*, aunque haya menos actores del

---

<sup>150</sup> Así como según otras fuentes disponibles en la web del CoM.

Norte de Europa involucrados que del Sur, estos parecen ser relativamente más eficaces en sus acciones. Probablemente se entiende debido al hecho de que existe una mayor tradición en la implementación de políticas energéticas locales y esta va acompañada de una de fiabilidad respecto al mantenimiento de los compromisos que muestran estos actores. Sin embargo para profundizar en el tema, habría que esperar a los primeros monitoreos de los P.A.E.S y analizarlos, con la ayuda del CCI, por macro categorías de territorios/autoridades locales con características similares y comparables desde el punto de vista de la situación de partida<sup>151</sup>.

## V.2 Percepción de impacto y análisis de la articulación de los actores.

Sobre la base de las entrevistas realizadas y de la información recopilada, esta sección pretende completar la respuesta a la primera y segunda pregunta de investigación, la central de este trabajo y aproximarse a la tercera.

### *V.2.1 Impactos principales en los territorios de los entrevistados tras la adhesión de las administraciones al Pacto.*

En base a los resultados de las encuestas **los principales impactos en los territorios de referencia de los entrevistados** han sido los siguientes, ordenados por importancia<sup>152</sup>:

1. Una mayor reducción de las emisiones y un mayor empleo de fuentes de energía renovable,
2. La apropiación de las políticas medioambientales de la UE,
3. Sensibilización y concienciación de los ciudadanos sobre temas de eficiencia energética,
4. Incremento relaciones horizontales entre actores de los sectores público y privado en el sector de la eficiencia energética,
5. Atracción de fondos y asistencia técnica en el sector de la eficiencia energética.

---

<sup>151</sup> En la concepción global de actor “eficaz”, que necesitaría una definición completa y procedente de fuentes primarias como el CCI, habría que tener en cuenta también todos los factores ligados a la movilización de actores y gobernanza multinivel y entrevistarse con actores del Centro y del Norte. Más en general es oportuno recordar que muchos de los territorios del Centro –Norte que están poniendo en marcha ya políticas energéticas a nivel local no han adherido al Pacto, mientras muchos más han adherido en el sur de Europa aprovechando la oportunidad del *Covenant* para mejorar sus políticas locales.

<sup>152</sup> Se ha hecho una media de las puntuaciones otorgadas a cada una de las opciones planteadas.

Todas las puntuaciones medias finales han superado una valoración de 4.75 en una escala de 0 a 10, que demuestra la relevancia del resultado. Además, cabe destacar que 4 de los entrevistados han añadido **otros impactos destacables** con valoraciones relevantes (<5-10>), a saber:

6. Colaboración entre administraciones y transferencia del conocimiento (Junta de Andalucía).
7. Toma de conciencia municipal sobre efectos del Cambio climático y la necesidad de Eficiencia Energética (Diputación de Barcelona, Provincia della Spezia y Ayuntamiento de Masone)

Cabe mencionar que esta clasificación de impactos es el resultado global de la comparación de las entrevistas realizadas en los dos países. Los territorios italianos entrevistados, de hecho, otorgan más importancia al impacto nº2, la apropiación de las políticas medioambientales, que la media de los valores de los entrevistados de España coloca en cuarta posición. Otra diferencia relevante concierne el impacto nº4 que se refiere a la sensibilización de los ciudadanos, más puntuado por los italianos que por los españoles entrevistados.

Por otro lado, varios participantes han destacado que a pesar de que el impacto nº1 sea potencialmente el mayor, es pronto para medirlo y que su seguimiento claramente va ligado al monitoreo de los PAES correspondientes. En este sentido, los territorios entrevistados se proponen, en media, una reducción de CO2 relevante, de entre el 20% y el 40%, respecto al año base. En la mayoría de los territorios se ha optado además tanto por la calidad y el realismo de las intervenciones, así como por la fiabilidad de los municipios, primando la participación de las autoridades locales más comprometidas y/o capacitadas, creando en muchos casos nuevos, específicos y adecuados instrumentos de soporte (Coordinadores Territoriales).

Respecto a la atracción de fondos y de asistencia técnica en los territorios, hay que mencionar que es un impacto que varía mucho en los territorios y que depende en buena medida de las actuaciones de los Coordinadores Territoriales. Coexisten, en este sentido, valoraciones muy altas de Firmantes y Coordinadores Territoriales, especialmente en los territorios italianos, con valoraciones muy bajas, especialmente de parte de algunos Municipios. En todo caso, la asistencia técnica brindada por los CT es

siempre muy bien valorada por los Municipios; por otro lado se hecha en falta una mayor asistencia técnica de parte del Centro Conjunto de Investigación de la Comisión Europea.

Según Ranea, de la Junta de Andalucía una de las problemáticas respecto a la movilización de estos recursos sobre el territorio es la “falta de asesoramiento económico y financiero” para conseguirlos. Otros, como De Nigris, de la Provincia de Turín afirman que los ayuntamientos tienen más dificultad para captar por si solos financiación europea, ya que no consiguen organizarse de forma autónoma a nivel supramunicipal. Para el Diputado Provincial de Granada, en su territorio y en Andalucía el CoM ha logrado que se coordinasen varias administraciones a nivel local para trabajar conjuntamente y de forma flexible en torno a objetivos comunes, lo que ha impulsado varios planes de habilitación de recursos económicos.

Respecto a la apropiación de las políticas ambientales de la UE por las administraciones entrevistadas<sup>153</sup>, varias muestran que se han incluido, de forma relativamente sistemática, los Objetivos de la Política Energética en la Estrategias y Políticas territoriales para el medio ambiente (aunque en algunos casos esta “apropiación” de la Política Europea en ámbito local pueda verse sesgada simplemente por una mera coincidencia de intereses a nivel local y Europeo).

En todo caso, destacan los casos de la Diputación de Barcelona que ha sistematizado los objetivos de la Política Energética mediante el Programa de Optimización de Recursos y el programa Rediba, la Provincia della Spezia y la Provincia de Chieti que los han incluido en su Planificación Energética Provincial<sup>154</sup>, los Municipios de Sant Just<sup>155</sup> y Figueras que lo han hecho mediante la planificación municipal, el Ayuntamiento de Mataró que ha incluido su PAES en su Agenda 21 local, el Ayuntamiento de Tribogna y de Collegno mediante la planificación urbanística sostenible y el de Masone mediante estrategias de ahorro energético en las escuelas y en la gestión de residuos.

---

<sup>153</sup> Ya sea municipales, provinciales o regionales

<sup>154</sup> La Provincia della Spezia también en las líneas guía que ha distribuido a sus ayuntamientos para adaptar los reglamentos de construcción municipales y P.A.E.S.

<sup>155</sup> Se ha creado una concejalía específica y se han incorporado eficiencia energética y fomento de las renovables en la planificación municipal, dotando económicamente varios proyectos.



El representante de la Provincia de Génova subraya que ha habido una cierta alineación entre las políticas de medioambiente de su ente, de los ayuntamientos y de la Región Liguria y que ha integrado los objetivos en su Plan energético y de movilidad. Todo lo anterior pone de manifiesto que, a pesar de los matices, es cierto que estamos ante cierto nivel de Europeización de los gobiernos locales y de sus políticas en materia medio ambiental. Además de que el casi el 90% de actores locales entre los entrevistados, aunque con percepciones ligeramente distintas, siente que está participando más activamente en la gobernanza de las políticas ambientales de la UE. En particular, la totalidad de los italianos entrevistados ha contestado afirmativamente a la pregunta 6.3 del cuestionario, mientras en el caso de los españoles entrevistados, algunos ayuntamientos (Sant Just y Mataró) afirman no tener muy clara esta percepción.

#### *V.2.2 Principales logros y aspectos innovadores del Pacto en los territorios de los entrevistados y en Europa.*

Respecto a los principales logros del Pacto indicados por los entrevistados se destacan el número muy alto y en constante aumento de Firmantes y Coordinadores Territoriales del CoM<sup>156</sup>; el número de P.A.E.S. enviados y aprobados y las inversiones ligadas a cada uno de ellos<sup>157</sup>. Por otra parte, según Ballesteros, la iniciativa ha conseguido “luchar contra el escepticismo de los poderosos, demostrando su factibilidad, generando un alto compromiso desde el nivel local y demostrando la seriedad y la capacidad de los actores locales. Esto constituye una oportunidad para las generaciones futuras si la gente sigue creyendo en ello”. Luise además comenta que “El *Covenant* a permitido a las ciudades de trabajar en grupo comparando soluciones a problemas similares y adoptando estrategias compartidas”.

Además Boyer, Ballesteros, Alós, y en cierto modo Lemicisi y Luise, destacan cómo aspectos innovadores del Pacto como por ejemplo el hecho de que nunca se había lanzado una iniciativa Europea que contara con la posibilidad de cuantificar seriamente el compromiso y la seriedad de los actores en una perspectiva de abajo a arriba.

---

<sup>156</sup> subrayado por la mayoría de los entrevistados y puesto de manifiesto por los mismos números del Pacto consultables en los anexos de este documento.

<sup>157</sup> subrayado por la mayoría de los entrevistados y puesto de manifiesto por los números del Pacto. En base a algunas estimaciones los PAES presentados conllevarían una inversión en eficiencia energética de aproximadamente 50 billones de euros.

Anteriormente el esquema había sido mayoritariamente *top-down*. Ahora se actúa en una perspectiva de *bottom-up* para solucionar un problema Europeo y Mundial: desde lo local y además desde una perspectiva multinivel y multiactor. La misma metodología del Pacto, que conecta varios niveles de gobierno y de actores, teniendo como beneficiarios directos a los actores locales y la ciudadanía, constituye uno de los aspectos más innovadores de la iniciativa. Por otro lado Luise, añade que uno de los aspectos más innovadores del Pacto es que “obliga a la autoridad local a unificar diferentes planes ya existentes, sistematizándolos en una óptica de ahorro energético”. Esto, según comenta Ballesteros, pone de manifiesto que se ha sembrado la semilla de la “gobernanza democrática” que se quiere acercar más a las sociedades de proximidad, que trabajan en red, que implican más a los *stakeholders* y a los ciudadanos. Uno de los aspectos más innovadores del Pacto es precisamente ensayar este tipo de *empowerment*, globalmente menos jerárquico, y más participativo, a diferentes niveles. Por ello, se han conseguido tantas adhesiones formales. Por otro lado, destaca el aspecto ya comentado anteriormente del “*learning by doing*” que permite capitalizar experiencias, mediante la cooperación y el intercambio entre regiones y territorios.

Además del impacto percibido sobre el territorio por parte de los actores principales es importante mencionar unos **datos relevantes que ponen de manifiesto el estado de avance concreto de la iniciativa** y nos ayudan a aproximarnos al **impacto global en el territorio de la UE**:

**Tabla 3: Indicadores representativos de avance del Pacto**<sup>158</sup>

Porcentaje de los actores adheridos que ya han presentado un P.A.E.S hasta el 22 de agosto de 2012.	39,6%
Porcentaje de P.A.E.S. validados por el CCI sobre el total presentados hasta el 22 de agosto de 2012.	19%
Porcentaje de Firmantes que se han comprometido a reducir entre un 20 % y un 40% de las emisiones de CO2 antes del 2020.	91%
Porcentaje de Firmantes que se han comprometido a reducir de más del 40% las emisiones de CO2 <sup>159</sup> antes del 2020.	6,3%
Porcentaje de reducción medio de CO2 en los primeros 996 P.A.E.S. presentados.	29,8% <sup>160</sup>

<sup>158</sup> Elaborados sobre la base de los datos disponibles en los data base del COMO y de las entrevistas.

<sup>159</sup> en algunos casos triplicando o cuadruplicando los objetivos de la UE.

<sup>160</sup> Es casi el 10% superior a los compromisos asumidos por la UE.

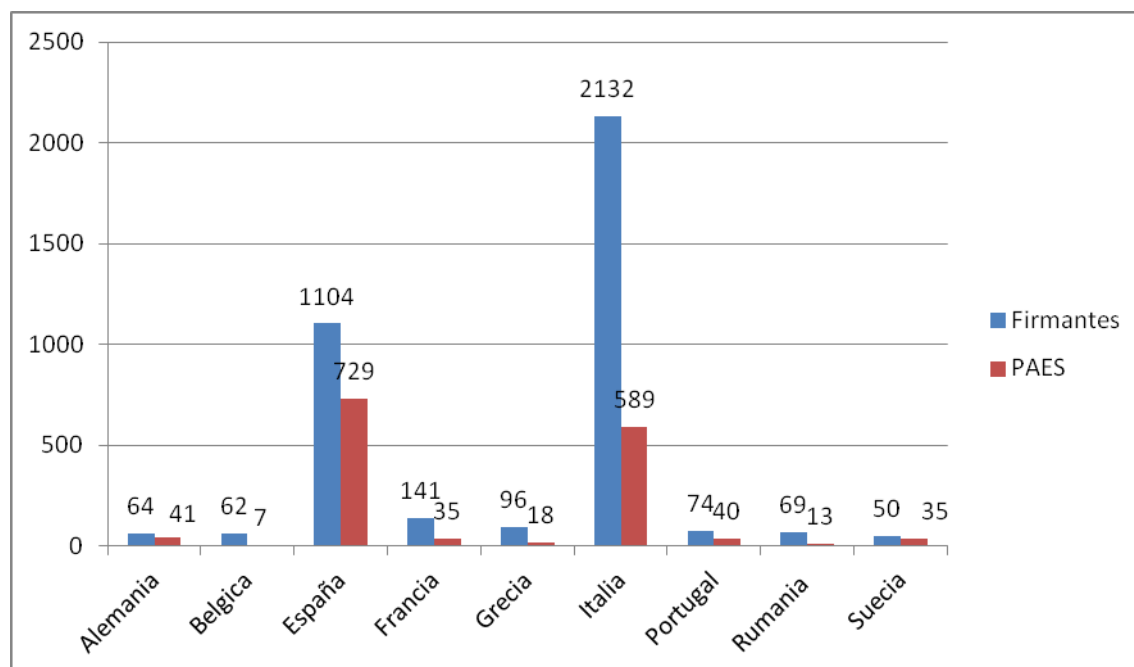
Inversión asociada a los primeros 996 P.A.E.S presentados <sup>161</sup> .	38,7 Mil M. Euros
Porcentaje de aumento firmantes entre el 2º y el 4º año de la iniciativa.	245%
Porcentaje de aumento P.A.E.S. entre el 2º y el 4º año de la iniciativa	150%

Además cabe destacar que existen 220 modelos de excelencia a nivel Europeo recogidos en la web del COMO<sup>162</sup> de Firmantes, Coordinadores Territoriales y Promotores del Pacto.

En la tabla resumen y en los gráficos del Anexo 3.2 es posible consultar los principales actores del Pacto involucrados por país, el número y el ratio de P.A.E.S. por país así como la información cuantitativa sobre los modelos de excelencia.

En la tabla 4 se presenta la relación de P.A.E.S. y firmantes por países con más autoridades locales adheridas al CoM lo cual confirma la relevancia de los casos de estudio.

**Tabla 4: Relación de P.A.E.S. y firmantes en los países con más autoridades locales adheridas al CoM.**



<sup>161</sup> en medidas de eficiencia energética, movilidad local y proyectos de generación de energías renovables a nivel local. Etc..

<sup>162</sup> Sin embargo existen más buenas prácticas no censados y recogidos en la Web del COMO.

Respecto a los datos sobre reducción de emisiones en los PAES de los firmantes mencionados en este documento y sobre todo en las bases de datos de la web del COMO, cabe recordar y destacar que coexisten pequeñas, medianas y grandes ciudades, con una tradición diferente de lucha contra el cambio climático y de actuación de políticas energéticas locales; territorios productores de energías renovables y territorios donde de partida hay más o menos contaminación y que cuentan con diferentes tipologías de recursos. Además, hay que recordar que el año de base de los I.B.E en los P.A.E.S., varía en función de la disponibilidad de los datos sobre el territorio por parte de las autoridades competentes. En conclusión, a la hora de reflexionar sobre este tipo de información es útil tener en cuenta que todos estos factores influyen de alguna manera en el porcentaje final de reducción de emisiones al cual se comprometen las autoridades locales teniendo en cuenta los recursos que pueden movilizar<sup>163</sup>.

En tema de **mejora de la situación económica y ocupacional** del sector de la Eficiencia Energética y de los demás relacionados como efecto de las acciones del CoM, la gran mayoría de los entrevistados no pueden proporcionar aún datos e indicadores significativos. Sin embargo Ballesteros comenta unos datos muy interesantes contenidos en un informe del COMO en curso de elaboración que ponen de manifiesto algunas mejoras tangibles. En concreto, en base a recientes estudios elaborados sobre la base de los primeros 602 P.A.E.S. presentados y sus medidas de eficiencia energética y promoción de las renovables, afirma que se releva un potencial muy alto para la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo en un nivel de aproximadamente 22.240 puestos de trabajos durante 7 años. Haciendo una extrapolación a los primeros 3.500 Firmantes, resultan aproximadamente 43.000 puestos de trabajo durante 7 años.

Otros datos que reflejan logros del CoM en términos de movilización de actores, están constituidos por el número de participantes en las Ceremonias formales del Pacto<sup>164</sup>, en las *Energy Week* organizadas y de los *Energy Days*<sup>165</sup> además del elevado número de

---

<sup>163</sup> En este sentido, sería interesante, en una fase posterior de investigación, entrevistarse con el CCI de la Comisión Europea para obtener información más específica sobre las características globales y tendencias de los P.A.E.S. presentados por los firmantes desde un punto de vista comparativo.

<sup>164</sup> En cada una han participado más de 1.000 *stakeholders*.

<sup>165</sup> Más de 990 *Energy Days* celebrados en toda Europa sólo en 2012, de los cuales 150 en Bruselas.

actores involucrados en proyectos Europeos<sup>166</sup>. Ambos datos ponen de manifiesto un alto grado de internacionalización de los gobiernos locales.

Al margen de todos estos datos, parece interesante interrogarse, a modo de aproximación, acerca del **total de actores involucrados directa o indirectamente a partir de los formalmente involucrados**. Si asumimos que participan 4.198 Firmantes pertenecientes a 49 países, 108 Coordinadores Territoriales, algunos Coordinadores Nacionales, 72 Promotores del Pacto y 17 Socios, podemos suponer que participen indirectamente varias ESCOs y empresas energéticas por cada país, varios Banco o caja de ahorro locales y nacionales, otros varios entes locales o regionales<sup>167</sup>, varias ONGs y asociaciones de la sociedad Civil o de profesionales del sector de la eficiencia energética<sup>168</sup> por Firmante. En este sentido, podemos estimar que, a parte los más de 4.400 actores formales del *Covenant*, participan indirectamente más de 12.000 actores diferentes, que sumarían un total de aproximadamente 17.000 actores gubernamentales, territoriales, y no gubernamentales, sociales y económicos, del territorio de la UE y de los países terceros participantes involucrados directa o indirectamente en la iniciativa.

### *V.2.3 Principales actores involucrados directa o indirectamente en la implementación del Pacto en los territorios de referencia de los entrevistados y su nivel de participación*

En la siguiente tabla resumen, elaborada sobre la base de las entrevistas realizadas, es posible consultar la relación de actores territoriales y sus relativos niveles de participación percibidos.

---

<sup>166</sup> Ej. Proyecto ENGAGE: [www.citiesengage.eu](http://www.citiesengage.eu) que involucra un gran numero de actores locales a diferentes niveles.

<sup>167</sup> Ej. Consejos Comarcales o Autoridades Regionales que no están adheridas formalmente, como en caso de España.

<sup>168</sup> Asociaciones de vecinos, Asociaciones profesionales, Asociaciones locales y nacionales por el clima y la sostenibilidad.

**Tabla 5: Percepción del nivel de participación de los actores del CoM en los territorios de los entrevistados.**

ACTORES INVOLUCRADOS	NIVEL DE PARTICIPACIÓN (VALORACION DE 0 a 10 POR LOS ENTREVISTADOS)		
	TERRITORIOS ESPAÑOLES ENTREV.	TERRITORIOS ITALIANOS ENTREV.	MEDIA GLOBAL
Ayuntamientos	8	9,5	<b>8,75</b>
Consejos comarcales, mancomunidades, uniones de ayuntamientos y otros entes locales.	5	3,5	<b>4,25</b>
Ente intermedio (Provincia o Diputación)	8,5	9,5	<b>9</b>
Región (Comunidad Autónoma o Regione)	6	6	<b>6</b>
ESCOs (ESE)	3,5	3,5	<b>3,5</b>
Bancos y Cajas de Ahorro	1	4	<b>2,5</b>
Asociaciones profesionales sector eficiencia energética	4,5	6,25	<b>5,375</b>
Empresas eficiencia energética	4	6,5	<b>5,25</b>
Empresas sector construcción y transporte	1	6	<b>3,5</b>
Asociaciones sociedad civil	3	5,75	<b>4,375</b>
Agencias energéticas	6	4,75	<b>5,375</b>
Consortios	3,3	4	<b>3,65</b>

Además algunos entrevistados han destacado también la participación activa y específica de: Fabricantes de lámparas y luminarias (Junta de Andalucía) y de Sector servicios y operadores turísticos (ayuntamiento de Moneglia). Destaca el rol de los Coordinadores Territoriales, en particular el de Provincias y Diputaciones, crucial para movilizar actores, informar, sensibilizar y diseminar buenas prácticas, instrumentos, metodologías<sup>169</sup>.

#### *V.2.4 Características de las relaciones entre actores en el territorio y hacia fuera.*

La gran mayoría de los entrevistados confirman que las relaciones entre estos actores han mejorado, también a nivel europeo global, aunque en algunos casos, a pesar de ser muy buenas a nivel técnico, según subraya Rabella, “falten cauces más regulares de relación”.

<sup>169</sup> Según comentan los entrevistados, varios han creado incluso grupos de trabajo *ad hoc* para intercambiar *know how*.

En los territorios entrevistados los Coordinadores Territoriales de tipo provincial parecen desempeñar el papel más importante de coordinación de la iniciativa en el territorio, aunque se han dado casos de excelencia donde los de nivel Regional ha tenido un papel clave: Abruzzo y Andalucía.

En Liguria y en Cataluña los actores locales entrevistados abogan para que el ente de nivel regional pueda tener un papel mayor y formalmente reconocido en la iniciativa del Pacto de Alcaldes, entrando en el sistema en una óptica de complementariedad respecto a las acciones que se están desarrollando por el resto de actores y aportando recursos humanos especializados y financieros. En el caso de Liguria además los entrevistados subrayan que la Región tendría que involucrarse con un mandato político específico capaz de otorgar un rol claro y útil para todos también a la Agencia Energética Regional, empleando sus recursos humanos especializados. En Cataluña este papel ya está mucho más desarrollado a nivel informal y la Comunidad Autónoma ha manifestado la intención de adherirse al Pacto. En Piamonte, la región participa activamente, sin embargo el Ayuntamiento de Collegno y la Provincia de Turín solicitan una implicación mayor<sup>170</sup>.

Respecto a las principales **dificultades** que afectan a las relaciones destacan las siguientes:

- La falta de financiación para la ejecución de los P.A.E.S. que impacta en las relaciones y en los intereses de los actores: por un lado se verifica una resistencia interna al cambio en muchos ayuntamientos que viven la inercia de los tiempos en que cada año en el presupuesto había una partida para mejoras por ejemplo en alumbrado público y eficiencia energética en general. Por el otro, se detecta una resistencia entre sectores de la empresa privada<sup>171</sup> en mayor medida los más potentes económicamente<sup>172</sup> que son reticentes en condicionar su actividad al ahorro energético, ya que choca con sus objetivos primordiales.
- La diferencia de prioridades y de *timing* entre el sector privado y el sector público: en línea de continuidad con el punto anterior, como subraya Porterías del

---

<sup>170</sup> El dirigente entrevistado de la Provincia di Torino, De Nigris, sugiere que la Región se enfoque mayormente en los aspectos ligados a la financiación de las acciones de los P.A.E.S.

<sup>171</sup> Ej. sector de recogida de residuos, mantenimiento de alumbrado etc...

<sup>172</sup> Por ejemplo las grandes constructoras.

ayuntamiento de Figueras, este *matching* de prioridades y tiempos de reacción que subyace en los dos sectores, no siempre se produce y dificulta notablemente las relaciones.

- El solapamiento de esfuerzos y las costumbres de trabajar según esquemas jerárquicos: en algunos casos se han dado acciones de diferentes actores que en cierto modo se han solapado. Por esta razón, como sugiere Boatell del ayuntamiento de Mataró, es necesaria más coordinación. En este sentido y en general aproximadamente la mitad de los actores entrevistados afirman no contar con todos los recursos económicos y las competencias legales necesarias para la implementación del Pacto, así que se hace necesaria una colaboración más estrecha para compensar esta carencia o bien, desde el nivel estatal o regional otorgar más recursos y competencias a los actores locales. Al mismo tiempo, Porterías subraya también las problemáticas propias de la coordinación de actores: “cuanto más participantes, mayor dificultad para obtener el consenso y retraso en la concreción y aplicación de las acciones”, además de que es difícil mantener y seguir las relaciones de forma periódica, y más con el sector privado, cuando se trata de proyectos generalistas. Por otro lado, un elemento de dificultad subrayado por Miroglio se puede atribuir a los diferentes roles de los actores y de los niveles de gobierno que a menudo cambian *in itinere* y que en el CoM deberían ser menos jerárquicos y más participativos.

Por otra parte, los principales **elementos positivos** en las relaciones remarcados por los entrevistados se pueden resumir en este listado:

- La relación entre actores territoriales diferentes produce innovaciones: varias administraciones locales han aprovechado la oportunidad del CoM para arrancar innovaciones, que en varios casos, según testimonia Rabella, no se han limitado solamente al campo de las inversiones, sino han producido acciones de bajo o nulo coste. En este sentido, también existe una parte del sector privado, tanto en España como en Italia que está interesada en innovar su oferta en gestión energética. Según subrayan los entrevistados del Ayuntamiento de Moneglia, se están activando proyectos concretos que ponen en práctica acciones de incremento de la eficiencia energética de fácil medición, a la vez que difunden buenas prácticas de desarrollo



sostenible. Para el ayuntamiento de Collegno estas relaciones han permitido de realizar las buenas prácticas.

- El apoyo y la coordinación brindadas por los CT al los Firmantes en la redacción e implementación de los P.A.E.S.: la mayoría de los Firmantes entrevistados afirma que sin este soporte no sería posible participar en el CoM y que estos actores clave favorecen la creación de redes como es el caso de la Provincia de la Spezia y del resto de CT entrevistados. En el caso de la Diputación de Barcelona además se han involucrado actores como el Consejo Comarcal de Osona y su Agencia Local de Energía que tienen un alto conocimiento de sus municipios, de las empresas de la zona y buenas relaciones con las asociaciones de instaladores de la Comarca y el Colegio de Arquitectos. En Andalucía, se ha desarrollado una fuerte coordinación en red entre la autoridad regional y las 8 provinciales y sus respectivos ayuntamientos, sin embargo el Diputado Provincial de Medio Ambiente de Granada, Tarifa Sánchez, subraya que queda mucho por hacer para promover mayores relaciones con otro tipo de entidades. De Nigris, de la Provincia di Torino, comenta por otro lado que coexisten actitudes pasivas y activas de cara a la información y asistencia brindada por los CT a los F.
- La concurrencia de todos los actores en el interés por el desarrollo de la eficiencia energética y el aumento de su concienciación: lo que según Pujals, produce cierta “transversalidad, un enfoque multisectorial (promoción económica, medio ambiente, empleo, investigación, innovación etc...) y según Porterías actuaciones más eficientes, ya que contemplan requerimientos y necesidades de todos los sectores que provocan una disminución de la unidireccionalidad de las actuaciones. Para Miroglio hay una “actitud constructiva” y mucho interés ambos marcadamente “*bipartizan*” y para Moca, de la Provincia di Chieti, una “conciencia general” sobre la temática.

Respecto a la **cooperación público-privada** en particular, los entrevistados afirman que ha crecido de manera global desde el principio de la iniciativa. Sin embargo las empresas y el sector bancario local parecen estar interesados pero no estar aún preparados (Luise, Miroglio), así como en cierta medida el contexto normativo y administrativo vigente (contradictorio desde el punto de vista del *assessore* del

Ayuntamiento de Masone y lento desde el punto de vista del Dirigente de la Provincia de Chieti). Según el representante del Consell Comarcal de Osona, las relaciones entre municipios, empresas y bancos se producen solamente cuando los proyectos y las acciones se encuentran en un nivel avanzado y para valorar diferentes opciones y presupuestos.

Otros como, Porterías, afirman que en el momento en que se produjo la firma del Pacto, el acto despertó el interés de muchas ESE que se interesaron y tomaron contacto con las autoridades locales, pero desgraciadamente sin traducirse en proyectos concretos. De hecho, afirma que “para cubrir las inversiones los ayuntamientos tienen que ceder el mantenimiento de las instalaciones durante periodos muy largos” y que a la administración local le cuesta actuar ligándose de esta forma al sector privado. Paralelamente siguen existiendo las relaciones “clásicas” de los ayuntamientos con empresas, plasmadas en contratos anuales de concesión.

En Italia, afirma Giannarelli “la estructura de las ESCO necesita aún consolidarse”, en concreto “existe una voluntad difusa y compartida de organización y promoción de este tipo de empresas que de momento choca con un tejido empresarial aún poco preparado desde el punto de vista técnico y financiero, que no inspira confianza ni al sector bancario respecto al riesgo de inversión ni al sector público respecto a la calidad de la empresa”.

Además cabe destacar que durante el desarrollo del CoM nació el concepto de *Associated Partner* y que se han creado recientemente *Clubs for signatories* con el proyecto NET-COM que tratan de juntar a nivel nacional, alrededor de una misma mesa a la mayoría de actores del territorio interesados en el CoM. Por otro lado destacan iniciativas *ad hoc* que se han producido para mejorar y formalizar estas relaciones tales como el acuerdo firmado en enero de 2012 por la Provincia della Spezia<sup>173</sup> con todas las asociaciones de categoría y profesionales del territorio. Más en general, en los territorios entrevistados existe una gran variedad de acuerdos a nivel informal a título de ejemplo para: intercambio de información y asistencia técnica. Destacan también las experiencias de la Provincia de Génova que está poniendo en marcha ventanillas a nivel

---

<sup>173</sup> <http://www.provincia.sp.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4058>;  
<http://www.agroforspezia.it/news.htm>

provincial y municipal para animar los actores del territorio alrededor de las energías renovables.

En algunos países según comenta Ballesteros, la cooperación público-privada ya es una realidad emergente, como en Italia y en España<sup>174</sup>, en otros mucho menos, como en República Checa, Eslovaquia, las repúblicas Bálticas o en Hungría. Según el funcionario europeo y Boyer del COMO se trata de una asignatura pendiente, por ello se acaba de crear, en junio de 2012, el *Covenant of Companies*<sup>175</sup>. Este nuevo Pacto entre empresas y la Comisión Europea, ligado al CoM, debería constituir una plataforma para el crecimiento económico y la ocupación en el sector y debería promover y coordinar planes de acción e inversiones específicas en tema de eficiencia energética ligadas al sector de la industria, favoreciendo la participación de las ESCOs.

Sin embargo, para despegar, la iniciativa principal la cooperación público-privada según Ballesteros tendría que proceder desde los mismos actores privados. Pero ¿Con qué incentivos se podría involucrar más a los actores privados<sup>176</sup>? Según Ballesteros habría que plantearse, ante todo, sistemas de “*procurement*” capaces de ofrecer más estabilidad para el sector privado y transparencia, ya que “en algunos casos pueden ser más efectivos que los incentivos económicos”. El concepto es “favorecer el mercado local como estrategia de crecimiento”.

Respecto a las **relaciones con la sociedad civil**, se producen durante las campañas de sensibilización y concienciación según subraya Martínez, por otro lado varios entrevistados, entre los cuales Porterías, destacan que, tras su participación en diferentes actividades, el seguimiento de las mismas que se produce es relativamente bajo”.

Otro punto fundamental que concierne a las relaciones entre actores del CoM está ligado a la cooperación e intercambio que los protagonistas del Pacto - y parte de sus *stakeholders* - son capaces de impulsar en el territorio nacional y europeo. La manifestación tangible de esta relación es constituida por los **proyectos Europeos** desarrollados y por **las relaciones de estos actores en el ámbito de redes**

---

<sup>174</sup> A título de ejemplo, los entrevistados de Andalucía subrayan una creciente colaboración con las ESCO del territorio.

<sup>175</sup> Comunicado de Prensa del COMO del 25 de junio de 2012.

<sup>176</sup> empresas, consorcios y sector bancario

**transnacionales** temáticas y geográficas de entes locales, tales como Arco Latino, ICLEI, Alianza del Clima, Energy Cities, la Red Española de Ciudades por el Clima, entre otras, en las cuales participan varios de los entes entrevistados y con una valoración muy positiva.

Respecto a los proyectos europeos en particular, se ha detectado un aumento global testimoniado por la mayoría de los entrevistados. En concreto, más del 60% de los entrevistados han presentado proyectos a convocatorias de los principales programas europeos sobre la temática y otros relacionados, de los cuales varios han sido ya aprobados y algunos están en proceso de evaluación. Otros están concibiéndose y preparándose para futuras convocatorias (por ejemplo la Diputación de Girona ha planificado una serie de convocatorias a las cuales participará en los próximos meses). Todos estos proyectos han permitido a los gobiernos locales impulsores y participantes ampliar sus relaciones, valorizando sus experiencias y aprendiendo de los demás.

A nivel de los entrevistados destacan los siguientes en el marco de Elena, Interreg, ENPI, Europeaid y EIE: las *Facility* Elena obtenidas por la Provincia de Chieti y la Diputación de Barcelona; el proyecto *Energy for Mayors*<sup>177</sup> de cooperación entre estructuras de soporte del CoM en el cual participan los territorios de la Provincia de Barcelona, de Génova y el ayuntamiento de Moneglia entre otros; Los proyectos *SEAP Plus* y *Euronet 50/50*<sup>178</sup> de la Diputación de Barcelona; *Smart City* y *1112R4 IMAGINE-Low Energy Cities* en el cual participa el ayuntamiento de Figueras; el proyecto *Past* en el cual toman parte la Provincia de Spezia y de Génova<sup>179</sup>; *Covenant go to East* que está desarrollando la Provincia di Chieti en el marco de un consorcio europeo; *SEAP Alps*, *Cities on Power*<sup>180</sup>, *CEP-REC*, *RENFOR*<sup>181</sup>, *PERSIL* y *Local Agenda 21 In Territorial Planning In Energy And Waste Management* de la Provincia de Turín. Otros entrevistados, como la Diputación de Granada, afirman genéricamente que están participando en proyectos EIE, Urbact, MED, ENPI y desarrollando inversiones FEDER o que tienen varios proyectos en marcha como la Junta de Andalucía.

---

<sup>177</sup> <http://www.energyformayors.eu/es/about-energy-for-mayors>

<sup>178</sup> <http://www.euronet50-50.eu/>

<sup>179</sup> que además afirma estar participando en un total de ocho proyectos europeos.

<sup>180</sup> <http://www.citiesonpower.eu>

<sup>181</sup> <http://www.renerfor.eu>

Además, Boyer afirma que hay muchos proyectos ya aprobados en el marco del Programa EIE en los temas del *Covenant*. Según los datos de Ballesteros hay 13 proyectos recientes que ayudarán a más de 1.000 Firmantes. Algunos ejemplos de relieve son constituidos por ENGAGE<sup>182</sup> presentado por 12 ciudades de 12 países de la UE, como iniciativa de comunicación para involucrar a los ciudadanos a nivel local con el fin de hacerles tomar parte en la construcción de un futuro energético sostenible; y por NET-COM, proyecto coordinado por Energy Cities en el cual colaboran varias asociaciones de gobiernos locales europeos, que apunta al empoderamiento de las autoridades locales a nivel político y administrativo para implementar satisfactoriamente sus acuerdos en el marco del CoM.

Esto por un lado pone de manifiesto el impacto del CoM en la interrelación y articulación entre actores públicos locales europeos a favor de la mejora de la Cohesión Territorial de la UE. Por el otro, demuestra una vez más el rol de los CT de nivel provincial, que en el caso de la muestra de entrevistados de este trabajo han sido los principales impulsores de proyectos europeos que han involucrado municipios y otros *stakeholders*<sup>183</sup>. Más en general, la participación en proyectos europeos y todas las relaciones bilaterales que los gobiernos locales entablan con sus homólogos de otros países en el marco de las actividades del CoM y de proyectos transnacionales, evidencia un alto grado de internacionalización.

### V.3 Perspectivas de ampliación del Pacto de Alcaldes.

#### *V.3.1 Ampliación del Pacto de Alcaldes a otras políticas*

El 90% de los actores entrevistados admiten la posibilidad de aplicar el concepto y/o la metodología multinivel y multiactor del *Covenant* a alguna política medio ambiental y/o a otras. Sin embargo hay opiniones muy distintas al respecto. En particular el 70% de los entrevistados admiten que podría aplicarse en particular a las políticas de gestión de recursos hídricos y el 80% a la gestión de residuos. Boyer y Ballesteros, en línea con las

---

<sup>182</sup> <http://www.citiesengage.eu/>

<sup>183</sup> aunque es preciso mencionar que también destacan las experiencias positivas de autoridades regionales como la Junta de Andalucía.

declaraciones de Mercedes Bresso<sup>184</sup> y Ramón Luí Valcárcel<sup>185</sup> en sus periodos de Presidencia del Comité de las Regiones además indican que el CoM podría aplicarse a la gestión eficiente de todos los recursos en campo medioambiental. El objetivo sería fomentar la *green economy*, la creación de puestos de trabajo a nivel local, incrementando la competitividad en Europa aportando nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social<sup>186</sup>. Según se aprende de varias fuentes de información<sup>187</sup> se está trabajando en esta dirección en colaboración entre COMO y DG ENV de la Comisión Europea.

El CdR por su parte el 30 de junio de 2011 aprobó un dictamen sobre el rol de los gobiernos regionales y locales en la promoción de una gestión sostenible del agua, que recomienda fijar los objetivos hídricos para el 2020 sobre el modelo de los adoptados para los consumos energéticos (un aumento del 20% de ahorro hídrico en todos los sectores, un aumento del 20% de las aguas re-naturalizadas para reducir el riesgo de inundación y un aumento del 20% del volumen de agua reutilizado y reciclado en agricultura e industria.

En este sentido Bresso y Valcárcel, en sus declaraciones públicas, han defendido en más de una ocasión la extensión del CoM específicamente a las políticas de gestión más eficiente y de reutilización de recursos hídricos, ya que *no se puede plantear de manera independiente y desconectada de la energía y de una realidad ambiental y social más amplia*<sup>188</sup>. Además Valcarcel ha subrayado también que existen en Europa problemáticas no resueltas sobre la temática: *existen zonas con excesos de agua vinculado a inundaciones, mientras en otras el problema es de escasez o contaminación*. Para el actual presidente del CdR, es necesario poner en marcha un mejor sistema institucional y legal, a nivel europeo e internacional para garantizar que el agua disponible pueda cubrir *todas las necesidades legítimas de los territorios*,

---

<sup>184</sup><http://www.sostenibilidad-es.org/es/plataformas-de-comunicacion/agua-y-sostenibilidad/noticias/el-comite-de-las-regiones-pide-que-la-gestion-del-agua-sea-parte-inte>

<sup>185</sup><http://www.larazon.es/noticia/9882-valcarcel-plantrea-que-el-pacto-de-alcaldes-incorpore-un-compromiso-sobre-el-agua>

<sup>186</sup><http://www.sostenibilidad-es.org/es/plataformas-de-comunicacion/agua-y-sostenibilidad/noticias/el-comite-de-las-regiones-pide-que-la-gestion-del-agua-sea-parte-inte>

<sup>187</sup>Entre otras: Entrevistas al COMO y Declaración de Barroso recogida en la *newsletter COMO Supporting Structure – 6th Issue* de Octubre de 2010.

<sup>188</sup><http://www.sostenibilidad-es.org/es/plataformas-de-comunicacion/agua-y-sostenibilidad/noticias/el-comite-de-las-regiones-pide-que-la-gestion-del-agua-sea-parte-inte>

*incluyendo su protección ambiental.* Esto se puede hacer mediante una alianza entre el principio de integración y de sostenibilidad en el uso del agua que “*supone el mejor programa para las ciudades y regiones del futuro*”, por ello el Pacto de Alcaldes puede representar un buen punto de partida.

En este sentido Bresso<sup>189</sup> ha afirmado que *los mejores resultados se obtienen cuando la planificación específica y las herramientas de gestión como los planes hidrológicos de cuenca se corresponden con políticas más amplias como la estrategia EU2020.* Lo cual plantea varias cuestiones importantes en el caso de que se impulsen estas políticas con respaldo presupuestario en la nueva programación 2014-2020 de la UE, ya que tendrían repercusiones en el ámbito de la Política Agrícola Común y de la Política de Cohesión.

Con respecto tanto a los recursos hídricos, así como a la gestión de residuos, hay que destacar que en los P.A.E.S. del CoM, se toman en cuenta algunas acciones pero desde el punto de vista del consumo energético. Sin embargo, no existen aún iniciativas tan específicas y articuladas sobre estos temas a nivel europeo que obliguen a las autoridades locales a aumentar la coordinación directa entre *stakeholders* y el intercambio de buenas prácticas, tales como el Pacto para la energía, que según algunos entrevistados sería clave. En particular, no hay aún iniciativas concretas que pongan directamente en contacto a las autoridades locales de la UE con la Comisión Europea para la minimización coordinada de los consumos de agua o para la reducción de la producción y el aumento de recogida de residuos, plasmadas en compromisos políticos y en acciones verificables<sup>190</sup>.

La causa parece estar ligada a varios factores. Respecto al agua, hay que mencionar que es un recurso territorial y por ello está ligado mayormente a equilibrios territoriales más específicos (pensemos por ejemplo en las cuencas hidrográficas). Además, parece gestionarse a nivel local con algunos matices en los países de la UE (véanse las diferencias en el sistema de las concesiones). Desde este punto de vista, según apuntan algunas entrevistas (Rabella, Vallvé, Boatell), en contraste con la mayoría de opiniones de la muestra de este estudio, existen algunas problemáticas que dificultarían hacer una

---

<sup>189</sup> <http://www.euroalert.net>

<sup>190</sup> A nivel multilateral existen iniciativas de Naciones Unidas (PNUD), el Forum Mundial del Agua, el Pacto de Estambul por el Agua y redes de actores de diverso tipo sobre varios aspectos ligados a los recursos hídricos de más reciente creación.

analogía inmediata de aplicación de una iniciativa como el *Covenant* del tema energético en el tema de la gestión de recursos hídricos<sup>191</sup>. El diputado de Granada Tarifa Sánchez, por su parte, precisa que la iniciativa le parece extensible “solamente en algunos ámbitos municipales del Ciclo Urbano del Agua”. Cabe destacar que en estos temas existen estudios y proyectos sobre la temática, como SWITCH<sup>192</sup> sobre gestión innovadora e integrada de recursos hídricos a nivel urbano, que podrían constituir un buen punto de partida para profundizar en la materia.

Respecto al tema de residuos, algunos entrevistados afirman que ya se ha trabajado mucho en las últimas décadas desde el ámbito local. También en el marco de la Agenda 21 local y mediante otras iniciativas, programas y acciones específicas. A algunos entrevistados, como Boatell en particular, les parece que habría que guardar cierta coherencia entre estas iniciativas y programas. Otros, como Porterías, consideran que las tecnologías desarrolladas en este ámbito parecen ya haber avanzado bastante, mientras sobre en el ámbito de las energías renovable todavía queda mucho camino por recorrer.

Sin salir de la temática medio ambiental, además de la propuesta de ampliación a las políticas de eficiencia de recursos, Martina y Aime, del ayuntamiento de Collegno, sugieren una adaptación del CoM a las políticas de protección del territorio.

Respecto a la **aplicación a otras políticas no específicamente medioambientales**, la directora del Coordinamento AG 21 Locali Italiane, sugiere que se estudien temas de políticas de Cultura en sentido amplio ya que interesan a las ciudades, a los territorios desde temas de patrimonio hasta temas ligados a las escuelas y la educación. Alós aborda una reflexión parecida, mencionando una posible ampliación a temas Sociales, o en temas ligados al Desarrollo económico y local, donde se ha de hacer mucha sinergia con los actores del territorio. En la misma línea Ballesteros reflexiona sobre una posible ampliación a Políticas de Envejecimiento Activo.

---

<sup>191</sup> Entre estas problemáticas, podemos destacar la gestión de la pérdida de agua de las redes de distribución del recurso y su vinculación con la rentabilidad económica de repararlas de las empresas que las gestionan sobre la base de concesiones públicas. Por otro lado, aquellas ligadas a las desalinizadoras, a su utilidad para aumentar la disponibilidad del recurso y al consumo energético que conllevan.

<sup>192</sup> <http://www.switchurbanwater.eu/>



En general y como se refleja en cierta medida en la entrevistas al ayuntamiento de Figueras, de la Diputación de Granada, Provincia de Spezia, Coordinamento AG 21 y Ballesteros, la ampliación del Pacto encierra muchas potencialidades que deberán ser profundizadas por los actores locales y las instituciones europeas y tendría que vincularse a políticas en las cuales los ayuntamientos tuvieran capacidad de decisión, con actuaciones y recursos presupuestarios disponibles. Por otro lado, estas autoridades deberían comprometerse políticamente tal y como hacen en el CoM y poder demostrar y cuantificar ante la COM EUR la consecución sus objetivos de forma transparente. Además, según comentan algunos representantes de municipios españoles, las políticas donde podría haber una extensión del Pacto, tendrían que ser las que aborden ámbitos donde las soluciones aplicadas actualmente en los territorios fueran aún poco desarrolladas y trabajadas. En este sentido, la iniciativa europea debería aportar innovación en los procesos y en la articulación de actores.

### *V.3.2 Extensión geográfica del Pacto de Alcaldes*

Respecto a la extensión geográfica del Pacto de Alcaldes Boyer y Ballesteros confirman el importante impulso que la COM EUR ha dado a la iniciativa en los países Este y recientemente Sur de la Política de Vecindad de la UE. Paralelamente varias participaciones de la DG DEVCO en conferencias internacionales<sup>193</sup>, debates en el seno de la Comisión Sudev del ARLEM, proyectos europeos como el SURE en el marco del Programa CIUDAD y convocatorias lanzadas para la ampliación del Pacto en estas zonas con el apoyo de DEVCO y del instrumento IEVA, ponen de manifiesto que la COM EUR apuesta por la iniciativa y que hay una respuesta de interés de parte de los territorios interesados. La manifestación tangible en el Este es el proyecto *CoM go to East* con adhesiones de muchos territorios de estos países, la adhesión de la primera ciudad del sur – Salé, de Marruecos - y la amplia participación de varios consorcios públicos-privados en la reciente convocatoria ENPI para el apoyo a la COM EUR en la extensión del CoM al Sur del Mediterráneo.

---

<sup>193</sup> Por ejemplo Caserta 2011: primer intercambio de buenas prácticas de estructuras de soporte de Arco Latino en el CoM. <http://www.arcolatino.org/index.php?method=section&action=zoom&id=18683>

Desde Arco Latino, impulsor con sus asociados y en particular con la Provincia della Spezia, de la Declaración de Palmaria<sup>194</sup>, se ve como un hecho muy positivo en particular la extensión del CoM a los territorios del sur del Mediterráneo, puesto que hay mucho por hacer en cuestión de eficiencia energética, pero ante todo parecen ser más urgentes políticas ligadas a la gestión de recursos hídricos y de residuos. Por ello la Asociación además de querer promover la extensión del CoM con sus miembros en estos territorios aboga para que se haga a partir de sus necesidades más urgentes sobre los temas que reflejan los retos principales del territorio, utilizando todos los instrumentos a disposición y creando de nuevos. En este sentido, resulta estratégico adaptar el CoM a la realidad jurídica y cultural del Sur, así como del resto de países a los cuales se quiera ampliar.

Además “ahí como aquí” en Europa, según subraya Alós, hay oportunidades de negocio relevantes. Además, añade que quizás el *Covenant* podría abrirse incluso a relaciones estructuradas con América Latina donde los gobiernos locales están más desarrollados y tienen competencias en asuntos medio ambientales. Aunque en la extensión del CoM en opinión de algunos como Lumicisi “mucho depende de las personas involucradas en el CoM y no siempre de elecciones de tipo estratégico”. Luise por otro lado, afirma que en todo caso “el intercambio cuando se da, siempre conlleva algún aspecto positivo” con lo cual siempre merece la pena intentarlo y apostar por este tipo de acciones.

Finalmente, tanto Boyer, como Ballesteros hablan ya de un hipotético futuro “*Covenant Mundus*” que vistas las recientes declaraciones de los líderes europeos sobre las relaciones y el compromiso por reforzar el partenariado en temas de desarrollo urbano con los alcaldes de las ciudades de China y de la Conferencia USA, no parece ser un proyecto lejos de ocurrir en los próximos años.

---

<sup>194</sup> <http://www.arcolatino.org/index.php?method=section&action=zoom&id=18960>

## VI. Conclusiones y perspectivas de investigación.

### VI.1 Conclusiones del análisis

En los apartados anteriores de este documento se ha tratado de contestar a las preguntas de investigación planteadas en la introducción de este estudio testando las hipótesis de trabajo inicialmente formuladas.

En este sentido, sobre la base de las reflexiones del marco teórico, de la revisión de la literatura aplicada sobre la materia y de la información recabada sobre el CoM, así como mediante el trabajo de campo, se puede concluir que en primer lugar que el *Covenant* se configura como un **instrumento de Gobernanza Multinivel** que trata de influir positivamente en la mejora de la **Cohesión Territorial** de la UE sobre la base del principio del partenariado.

En este sentido involucra de forma pro-activa, a nivel formal e informal, un numero muy elevado de diferentes tipologías de actores (locales, regionales, nacionales, europeos, públicos y privados) del territorio de la UE (además de otros de países terceros), permitiendo su trabajo en red y la realización de actividades que los actores por si solos tendrían más dificultad para realizar e influyendo en el *policy making europeo*. De esta forma el CoM en los territorios de los entrevistados está promoviendo el desarrollo de innovaciones, apostando por un aumento de la competitividad de las economías, la calidad de vida de las poblaciones, la sostenibilidad del medio ambiente y en cierta medida también un desarrollo territorial integrado y policéntrico.

Destaca, en primer lugar, el compromiso formal por la eficiencia energética territorial adquirido por más de 4.400 actores locales de los 27 países europeos y de otros 22 países terceros, plasmado en casi 1.700 Planes de Acción para la Energía Sostenible (que conllevan reducciones de entre el 20 y el 100% de las emisiones de CO2 para 2020, inversiones y nuevos puestos de trabajo), y con *trends* en continuo aumento desde el origen de la iniciativa que constituyen el principal elemento distintivo del CoM respecto a los modelos y sistemas de intervención puestos en marcha anteriormente en favor de la Sostenibilidad ambiental. En segundo lugar, destacan tendencias de algunos territorios – testimoniadas por el trabajo de campo y por datos globales del CoM – de

aumento en las relaciones entre los actores formales y los *stakeholders* informales del CoM.

En este sentido el **estado de arte de la implementación del Pacto** evidencia muchos más logros percibidos por los entrevistados además del alto número de F y CT y P.A.E.S. enviados (con las inversiones que conllevan<sup>195</sup>) y datos impactantes a nivel general, resumidos en las **tablas 3 y 4** y en el **Anexo 3** de este documento. Más en general, según algunos entrevistados, el CoM ha conseguido demostrar a los actores más escépticos su viabilidad, demostrando la seriedad y la capacidad de actuación en red de los actores locales que han tenido la oportunidad de comparar soluciones a problemas similares adoptando estrategias compartidas.

Los **aspectos más innovadores del CoM** según los entrevistados hacen referencia al hecho de que se trata precisamente de una iniciativa que emplea una metodología que - conectando varios niveles de gobierno y de actores, teniendo como beneficiarios directos y protagonistas a los actores locales y a la ciudadanía - da la posibilidad de cuantificar el compromiso y la seriedad de los mismos desde una perspectiva de abajo a arriba y obliga al Firmante a unificar diferentes planes ya existentes, sistematizándolos en una óptica de ahorro energético.

Sin embargo, existen una serie de **dificultades y problemáticas** que conciernen en mayor o menor medida las diferentes tipologías de actores del pacto. En base al trabajo de campo y en coherencia con la literatura aplicada sobre el tema, se subrayan las siguientes:

- La falta de capacidad para desarrollar e implementar los P.A.E.S. de algunos F y CT que firmaron posiblemente sin tener muy claras las implicaciones del CoM a nivel de recursos humanos y técnicos necesarios para ponerlo en marcha.
- El recorte presupuestario, debido a la crisis global, que ha bloqueado en varios casos las inversiones de los actores locales y está poniendo en peligro la consecución de los objetivos de los Planes de Acción.
- Las reformas de los ordenamientos territoriales que en algunos casos han provocado

---

<sup>195</sup> 38,7 Mil Millones de euros solamente en relación con los primeros 996 P.A.E.S. presentados.

inseguridad e inestabilidad de cara a las intervenciones e inversiones programadas.

- La falta de líneas guía para el desarrollo de los P.A.E.S, en la fase inicial de la iniciativa<sup>196</sup>, que ha dificultado la labor de los F y CT pioneros (el rol de guía del CCI ha sido reforzado *en itinere*), así como – en la actualidad - el retraso en la definición de líneas guía para el monitoreo de los mismos, que está dificultando nuevamente su acción.
- La falta de implicación concreta en calidad de Coordinadores Nacionales - a nivel de Políticas y aportación de recursos humanos y financieros - de los Ministerios competentes en asuntos de Energía o Agencias Energética Nacionales de los EM.
- La gran heterogeneidad de los Promotores del Pacto, que constituye un valor añadido del CoM, aunque en algunos casos conlleva dificultades<sup>197</sup>.
- la falta de recursos humanos del COMO y del CCI de la COM EUR que ha dificultado la atención y asistencia personalizada, puntual y multilingüe a los F, ante un éxito tan grande de la iniciativa<sup>198</sup>.
- La necesidad, por parte del CCI, de adquirir un conocimiento más profundo de las dinámicas territoriales y de las administraciones locales involucradas en el CoM para ayudar a encontrar soluciones más flexibles y eficaces.
- Alguna inercia institucional, escepticismo y reticencias – desde algunos sectores de las Instituciones Europeas y de la opinión pública- para el desarrollo del CoM y el *empowerment* de los gobiernos locales.
- La dificultad de luchar para mantener la motivación de todos los actores del CoM especialmente mediante eventos mediáticos de alta participación institucional y de la prensa.
- Cierta percepción de alejamiento del territorio de las otras instituciones EU que respaldan el Pacto además de la COM EUR.

Un hecho importante a destacar es que entre los entrevistados se ha detectado que los **CT más activos han sido las entidades de tipo intermedio** que prevalecen a nivel de número y de actuaciones respecto a los organismos regionales. En concreto, han mostrado una capacidad de gestión del territorio y de coordinación de los actores en red

---

<sup>196</sup> A partir del lanzamiento de las líneas guía en 2010 la situación mejoró notablemente.

<sup>197</sup> coexisten diferentes tipologías de entidades: algunas que evidencian más valor añadido en términos de expertise técnica y otros en términos de difusión.

<sup>198</sup> Hay que destacar que en todo caso la tarea desempeñada por CCI y COMO es reconocida como muy satisfactoria por varios entrevistados considerando los recursos reducidos a disposición.

extraordinaria siendo capaces de movilizar inversiones y proyectos europeos, creando economías de escala a nivel de su territorio de referencia apoyando en particular a las pequeñas y medianas ciudades que no contaban con los recursos necesarios.

Cabe relevar que en los territorios **donde las Regiones han participado activamente junto a los entes intermedios**, el resultado y el impacto ha sido excepcional. Coexisten en este sentido en Italia y España, varios casos exitosos que explicitan las dinámicas de GMN y su impacto positivo en el territorio. Por ello el COMO está intentando replicar las experiencias exitosas y añadir actores al mapa.

Sin embargo los entrevistados confirman que, por lo menos en sus territorios, el respaldo y la coordinación que se brindan a la iniciativa dependen de las competencias jurídicas y de las funciones de los organismos involucrados.

Entre las **lecciones aprendidas**, los entrevistados destacan: la importancia para la iniciativa del aprendizaje continuo del terreno y entre actores del Pacto, así como la necesidad otorgar más capacidad de decisión al ciudadano y al ente local. Por otro lado, se afirma que la financiación e implicación política, son dos aspectos imprescindibles para una buena implementación del CoM y que las sinergias entre la Agenda 21 local y el Pacto han sido numerosas y a menudo han influido positivamente en su desarrollo.

Entre los principales **impactos del CoM percibidos en los territorios de los entrevistados** además destacan (en orden de importancia): una mayor reducción de las emisiones y un mayor empleo de fuentes de energía renovable; la apropiación de las políticas medioambientales de la UE; la sensibilización y concienciación de los ciudadanos sobre temas de eficiencia energética; un incremento de las relaciones horizontales entre actores de los sectores público y privado en el sector de la eficiencia energética, una cierta atracción de fondos y asistencia técnica en el sector de la eficiencia energética.

Respecto a la apropiación de las políticas europeas en particular, destacamos que los gobiernos locales entrevistados integran de forma sistemática sus objetivos, su propia programación territorial aplicándolos en el territorio. En algunos casos además los retroalimentan mediante la participación en consultaciones, trabajos, envío espontáneo

de sugerencias a la COM EUR y CdR<sup>199</sup> y a otras instancias nacionales y europeas actuando de forma más o menos organizada. A la vez, el mismo hecho de poder decidir actuaciones locales de Política Energética en un marco flexible y la participación en proyectos Europeos - que a menudo producen recomendaciones políticas dirigidas a diferentes *target* del *policy making* y capitalización de acciones anteriores - puede contribuir a la redefinición de las políticas y de los programas europeos del futuro.

La existencia de una **amplia articulación de los diferentes actores** protagónicos vinculados al Pacto de Alcaldes (ayuntamientos, provincias, regiones, redes de gobiernos locales) con otros *stakeholders* del territorio y la UE se intuye por los datos del CoM a nivel global.

Los entrevistados confirman que ha habido un crecimiento de la cooperación público-privada y en general de las relaciones horizontales, aunque no estén del todo consolidadas, y que se percibe un nivel muy alto de participación de gobiernos locales de nivel municipal y provincial, con un papel destacado respecto a las demás tipologías de actores. Seguidamente se encuentran los gobiernos de nivel regional, las Asociaciones de profesionales del sector de la eficiencia energética, las Agencias Energéticas Locales y Regionales y las Empresas de Eficiencia Energética. El resto de actores tienen un nivel más bajo de participación.

Entre los principales elementos positivos destacados se muestra que la relación entre actores territoriales diferentes produce acciones y procesos innovadores, el gran apoyo y coordinación brindadas por los CT a los Firmantes en la redacción e implementación de los P.A.E.S, la concurrencia de todos los actores en el interés por el desarrollo de la eficiencia energética y el aumento de su concienciación. Finalmente, las relaciones entabladas en el marco de intercambios técnicos-políticos y de proyectos europeos se valoran positivamente al existir colaboraciones en el marco de proyectos de varios programas europeos y redes transnacionales de cooperación que demuestran en cierto modo su internacionalización.

---

<sup>199</sup> Ej: consultaciones COM EUR, CDR, Plataforma Control de la Subsidiariedad, ARLEM. Consultación sobre el futuro de la Política de Cohesión etc...

Por otro lado, el trabajo de campo ha puesto de manifiesto varias dificultades que afectan las relaciones como la falta de financiación para la ejecución de los P.A.E.S. que impacta en las relaciones y en los intereses de los actores y *stakeholders*; la diferencia de prioridades y de *timing* entre el sector privado y el sector público y el solapamiento de esfuerzos y las costumbres de trabajar según esquemas jerárquicos.

Respecto a la **cooperación público-privada** cabe añadir que se observan intereses para fortalecerla pero se percibe que tanto los actores como el contexto normativo y administrativo necesitan evolucionar más. A nivel de iniciativas en curso destacan el rol de *Associated Partner*, los *Club for Signatories* impulsados con el proyecto NET-COM, las iniciativas *ad hoc* de algunos CT para la coordinación territorial de actores privados y el *Covenant of Companies* que están actualmente desarrollándose y encierran muchas potencialidades para mejorar y fortalecer este tipo de relaciones. A nivel de relaciones con la sociedad civil se destaca una necesidad de mejora del seguimiento de las mismas.

La **eficacia**, en términos generales, del CoM como instrumento de GMN, si tomamos en consideración solamente la gran movilización y articulación de actores, recursos y su retroalimentación multinivel de las Políticas Europeas Energética y de lucha contra el CC es evidente. Por otro lado, la específica y su impacto real en el desarrollo socio-económico de los territorios se podrá medir, mediante estudios e investigaciones, solamente en los próximos años sobre la base principal de los datos proporcionados por el seguimiento de los P.A.E.S.

Las **perspectivas del CoM** en los países entrevistados y en Europa parecen positivas en términos de voluntad de implementación en los territorios ya involucrados, aunque con las problemáticas mencionadas anteriormente. Por otro lado, es importante destacar una relevante voluntad y/o interés de algunos actores clave europeos – DG ENER, COMO, DG DEVCO, CDR, DG ENV y locales (entre los cuales la mayoría de CT, Firmantes, PP entrevistados), aunque con diferentes matices y puntos de vistas, respecto a la valoración de una posible extensión de la iniciativa:

- o a otras políticas europeas y territoriales tales como las de eficiencia de los recursos medio ambientales, gestión de recursos hídricos y de los residuos, políticas culturales y sociales, políticas de desarrollo económico y local, protección del territorio;



- o a otros territorios geográficos: en primer lugar los países de la Política de Vecindad Europea (Este y Sur) - que ya está en marcha - y en un futuro potencialmente a todos los territorios y países del Mundo (“*Covenant Mundus*”)

## VI.2 Perspectivas de seguimiento de la investigación.

Respecto al impacto del CoM en la Cohesión Territorial, la Gobernanza Multinivel y los objetivos de la política energética y de lucha contra el Cambio Climático de la UE se estima que dentro de los próximos 3-4 años se podrán empezar a analizar los datos concretos de monitoreo de los Planes de Acción para la Energía Sostenible, tratando de identificar la manera mejor de medir de una forma más científica y global los impactos de la articulación de actores y de la iniciativa en general, cruzándolos con los indicadores de Cohesión Territorial en curso de definición por proyectos ESPON, tales como INTERCO.

Para ello será útil profundizar y actualizar el marco teórico y tener en cuenta y corroborar algunas pistas e intuiciones:

- la iniciativa del Pacto de Alcaldes tiene un impacto territorial diferente según los territorios y es filtrada de forma diferente por los *stakeholders*;
- a una diferente configuración de la red de actores pueden corresponder diferentes resultados e impacto del CoM;
- el CoM tiene potencial para ser aplicado a otras políticas europeas, territoriales y zonas geográficas;
- la acción de los gobiernos locales y su articulación en el CoM son funcionales para la buena gobernanza de la UE y la mejora de su Cohesión Territorial y contribuyen al mismo tiempo a reforzar y definir su rol en Europa y en los EM, renovándolo.

Para obtener un panorama o mapa más amplio de los actores y de su articulación en una hipotética segunda fase de investigación doctoral, se plantearía entrevistar actores de otros territorios del centro y del norte de Europa. En primer lugar se barajarían estudios de caso en Alemania, Francia, Suecia, Bélgica o Polonia, que son entre los más representativos a nivel cualitativo y cuantitativo en esta iniciativa europea. Además se

incluirían en el panorama de actores a entrevistar: más Firmantes, Coordinadores Territoriales y Nacionales, Agencias Locales para la Energía, Banco Europeo de Inversiones, Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, Agencia Europea de gestión programa EIE, Bancos y Cajas de Ahorro, ESCOs y empresas clave del sector de la Eficiencia Energética, ONGs.

Las entrevistas futuras se podrían concebir con la perspectiva de ser procesadas para crear un mapa *Social Network Analysis (SNA)* de interrelación y diferenciación de peso entre actores para investigar el funcionamiento real de redes más o menos jerarquizadas y ligarlo al impacto del *Covenant* en el territorio.

De cara a la reflexión sobre la ampliación del CoM a otras zonas geográficas se podrían entrevistar los actores involucrados en la extensión al este de Europa y en el sur del Mediterráneo para verificar el estado del arte, las problemáticas y las perspectivas.

## **VII. Recomendaciones y sugerencias para mejorar la gestión y el alcance del *Covenant*.**

Sobre la base del análisis llevado al cabo en este documento, se considera oportuno formular las siguientes recomendaciones y sugerencias respecto a las perspectivas de mejora del desarrollo y alcance del Pacto de Alcaldes como herramienta de GMN. Las recomendaciones tienen como *target*: el COMO, el CCI, las Instituciones de la UE, así como los actores involucrados formalmente en el Pacto, en primer lugar, y los *stakeholders* correspondientes. El marco territorial de referencia es el de los países entrevistados, Italia y España. Sin embargo algunas podrían ser válidas también para el resto de territorios del CoM, aunque no de forma automática. La última recomendación es de carácter más general y toma en cuenta los debates más actuales sobre las perspectivas de extensión del CoM.

### **1. Aumentar y mejorar la coordinación entre actores públicos a varios niveles.**

Es necesario aumentar la participación formal en el CoM - con recursos humanos especializados, técnicos y financieros - de los gobiernos de nivel regional (CT) y estatal (CN). Ambos actores deberían actuar en una óptica de complementariedad respecto al

resto de actores ya involucrados poniendo en marcha verdaderas estrategias y políticas concretas, compartidas y de impacto local.

## **2. Favorecer la colaboración público-privada.**

Es preciso impulsar a nivel europeo, estatal y regional incentivos, mecanismos específicos y un marco normativo y de *procurement* flexible y transparente, para que las empresas - en particular las ESCOs - los bancos y el sector público trabajen juntos para favorecer el mercado local como estrategia de crecimiento. El sector de las ESCOs necesita en particular consolidarse por si mismo para poder ofrecer soluciones innovadoras y fiables a la banca y a la administración pública. Desde Europa es imprescindible desarrollar y potenciar el *Covenant of Companies*, así como en los territorios parece muy útil promover formas de colaboración basadas en acuerdos formales que pongan alrededor de una misma mesa - bajo la coordinación de un Coordinador Territorial – a los actores públicos y privados potencialmente interesados en los mismos proyectos para conseguir objetivos, tal vez ligeramente diferentes, pero complementarios y concretos en materia de eficiencia energética y promoción de las renovables.

## **3. Aumentar los recursos y fortalecer el rol y la asistencia brindada por el COMO y el CCI de la Comisión Europea.**

Vistas las problemáticas de desarrollo del CoM en los primeros años parece necesario: simplificar los *templates* del CoM y los procesos de *reporting* de los Firmantes; dotar de más recursos humanos el COMO y el CCI desde el punto de vista de personal especializado y con competencias lingüísticas; identificar mecanismos complementarios para suplir parte de las funciones que hasta la fecha han sido desarrollados por el CCI, como la validación de los P.A.E.S., que podría ser apoyada por los CT más expertos.

Todo ello para mejorar la calidad de la asistencia técnica y la rapidez de respuesta a las demandas de los actores locales. Por otro lado, habría que mejorar el entendimiento de los contextos nacionales y territoriales tanto por el COMO y el JRC mediante la capitalización de experiencias, modelos de excelencias, el estudio profundo de los contextos administrativos y socio-económicos locales y la creación de mesas de concertación transnacionales abiertas a los CT (a título de ejemplo para la elaboración de las líneas guía para el monitoreo de los P.A.E.S) y la identificación de indicadores

territoriales estándar y flexibles para medir también el impacto del CoM en el desarrollo territorial económico-ocupacional de los territorios.

#### **4. Incrementar los recursos financieros, técnicos y humanos para los Firmantes y Coordinadores Territoriales simplificando su acceso y teniendo en cuenta su expertise.**

En concreto parece útil y necesario aumentar, adaptar<sup>200</sup> y simplificar la gestión y el acceso a los mecanismos y facilidades tipo ELENA y MLEI, capaces de fomentar inversiones públicas y privadas, realizando al mismo tiempo un mayor seguimiento de los que ya están en marcha para evitar que los fondos para inversión se queden parados sin desembocar en proyectos concretos cofinanciados por los bancos locales. Por otro lado, es preciso aumentar los recursos financieros y nacionales específicos para el sector de la eficiencia energética “a fondo perdido”, sobre todo aquellos proporcionados mediante los programas europeos y tener en debida cuenta la opinión de los actores locales en su diseño. En todo proceso del CoM tiene que ser explotado al máximo el “*feedback from the ground*” para mejorar la iniciativa explorando los mecanismos más eficaces para conseguirlo. En el plano nacional, regional y local es preciso que los actores involucrados formalmente en el pacto otorguen más prioridad a sus compromisos con el CoM acompañando con más recursos humanos y financieros.

#### **5. Ampliar el Pacto a otras políticas y zonas geográficas.**

Respecto a la ampliación del CoM, vistos los resultados positivos en el ámbito de la eficiencia energética, se considera de utilidad estudiar en profundidad la posibilidad de aplicar el concepto y algunas de las metodologías de articulación multinivel y multiactor en primer lugar a las políticas de gestión de recursos hídricos y de residuos y de “eficiencia de los recursos” en ámbito medioambiental en general.

Para ello, sería útil realizar desde el COMO el CCI y la DG ENV un estudio previo de viabilidad, tomando en cuenta las tipologías de relaciones entre actores en los países adheridos, las competencias legales, las funciones y los recursos de los municipios y de otros actores locales, así como el marco normativo nacional y las problemáticas

---

<sup>200</sup> Reducir los factores de multiplicación de las inversiones adaptándolos a los contextos locales.

específicas ligadas a la gestión de estas políticas locales en los territorios desde los gobiernos locales (recurriendo a la aportación directa de los actores del territorio).

Por otro lado, se considera interesante e innovadora la posibilidad de empezar a valorar también la posible aplicación de la metodología y concepto del Pacto a otras políticas de la UE y de los territorios que tienen un impacto local y son gestionadas en alguna medida desde los gobiernos locales, implicando su tarea de coordinadores de actores del territorio y rol de proximidad con la ciudadanía. En este sentido, la COM Eur y el resto de las Instituciones Europeas deberían valorar, con la colaboración de los gobiernos locales, la posible extensión a políticas tales como las de cultura, asuntos sociales (incluido el envejecimiento activo) y desarrollo económico local.

Por otro lado, respecto a la extensión geográfica del Pacto se sugiere que se apueste en primer lugar por los países de la cuenca sur del Mediterráneo, dadas las potencialidades en tema de renovables, además de aquellas en tema de ampliación a recursos hídricos y residuos, políticas que probablemente sean percibidas como más urgentes en estos países en comparación con Europa ya que han sido menos trabajadas. En un segundo lugar, se debería apostar por un “*Covenant Mundus*”. En todo caso parece imprescindible una estrecha colaboración entre COMO, DG ENER, CCI y DG DEVCO y los key actors de los países terceros para estudios de viabilidad y la concepción de los instrumentos financieros adecuados.

## VIII. Bibliografía y Sitiografía.

### VIII.1 Bibliografía.

*VIII.1.1 Libros, capítulos de libros, artículos de revistas académicas y otras investigaciones.*

Andersen, S., Burns, T. (1996), The European Union and the erosion of parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance, en Andersen, S., Eliassen, K. (eds.) *The European Union: How Democratic is it?*. London: Sage, pp.227–251.

Bache, I. (1998), *The Politics of European Regional Policy. Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield University Press.

Bache, I. (2008), *Europeanization and Multi-level Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Beltran, S. (2010), Els organismes de cooperació territorial a Europa: una mirada cap al futur. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, nº 56/1.

Börzel, T. (2002), *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Börzel, T. (2005), What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience, *Regional and Federal Studies*, Vol.15, No.2, pp.245–257.

Boschma, R. A. and Schobben, R. J. P. (2000), Governance in the European Union: Some Concluding Remarks, *Regional and Federal Studies*, Vol.10, No.2, pp.126–140.

Bulmer, S. and Radaelli, C. (2004), The Europeanisation of National Policy, *Queen's Papers on Europeanisation*, No 1.

Cowles, M., Caporaso, J. and Risse, T. (2001), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Dexia (2008), *Sub-National Governments in the EU: Organisation, responsibilities and finance*. Dexia editions.

Featherstone, K. and Radaelli, C. (2003), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Heinelt, H. and Bertrana, X. (2011), *The Second Tier of Local Government in Europe*. Routledge.

- Héritier, A. and Knill, C. (2001), Differential responses to European policies: A comparison, en A. Héritier et al. (eds), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham: Rowman & Littlefield, pp.257–321.
- Hooghe, L. (1995), Sub-national Mobilization in the European Union, *West European Politics*, Vol.18, No.3, pp.175–198.
- Hooghe, L. (ed.) (1996), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*. Oxford: Clarendon Press.
- Hooghe, L. and Marks, G. (1996), Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.26, No.1, pp.73–91.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2001), *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2002), *Types of Multi-level Governance*. Cahiers européens de Sciences Po, 3 June.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2004), Gobernanza estado céntrica y Gobernanza multinivel, en F. Morata (2004), *Gobernanza Multinivel en la UE*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Jachtenfuchs, M. and Kohler-Koch, B. (1996), Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in M. Jachtenfuchs and B. Kohler-Koch (eds), *Europäische Integration*, pp.15–44. Opladen: Leske und Budrich.
- Jeffery, C. (1997), *Sub-national Authorities and European Integration. Moving Beyond the Nation-state*. Birmingham: University of Birmingham Press.
- Knill, C. (2001), *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Persistence and Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lucchinelli, S. (2011), *Il Patto dei Sindaci per la lotta ai cambiamenti climatici: alcune esperienze nella Provincia della Spezia*. Università di Pisa.
- Majone, G. (1997), From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, *Journal of Public Policy*, Vol.17, pp.139–167.

- Marks, G. (1992), Structural Policy in the European Community, in A. Sbragia (ed.), *Europolitics. Institutions and Policy-Making in the New European Community*. Washington DC: Brookings Institute.
- Marks, G. (1996), An actor-centred approach to multi-level governance, *Regional and Federal Studies*, Vol.6, No.2, pp.20–40.
- Marks, G., Hooghe, L. and Blank, K. (1996), European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance, *JCMS*, Vol.34, No.3, pp.343–378.
- Marks, G. and Hooghe, L. (2003), Unravelling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance, *American Political Science Review*, Vol.97, No.2, pp.233–243.
- Marks, G. and Hooghe, L. (2004), *Contrasting Visions of Multi-level Governance*, en I. Bache and M. Flinders (eds). *Multi-level Governance*, pp.15–30. Oxford: Oxford University Press.
- Morata, F. (2004), *Gobernanza Multinivel en la UE*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Morata, F. (2007), *Europa i la Governança global*, Barcelona: UOC.
- Morata, F. (2007), Europeización y Gobierno Local: la Iniciativa EQUAL. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*,33.
- Morata, F. (2011), Gobernanza multinivel entre democracia y eficacia en Stavridis, S. et al. (coords.), *Gobernanza global multinivel y multiactor*. Zaragoza: Pressas Universitarias, Universidad de Zaragoza, pp. 33-41.
- Morata, F. Gobernanza Multinivel entre democracia y eficacia. Capítulo 2. en Stavridis, S. et al. (coords.), *Gobernanza global multinivel y multiactor*. Zaragoza: Pressas Universitarias, Universidad de Zaragoza, pp. 33-41 (2011).
- Noferini, A. (2012), The Participation of Subnational Governments in the Council of the EU: Some Evidence from Spain, *Regional & Federal Studies*, 1-25.
- Page, E. and L. Wouters. (1995), The Europeanization of the national bureaucracies?, en J. Pierre. (ed.), *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. Aldershot: Edward Elgar.
- Piattoni, S. (2009), Multilevel governance: A Historical and Conceptual Analysis, *Journal of European Integration*, 31: 2, 163 — 180.



Piattoni, S. (2010), *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

Radaelli, C. (2003), The Europeanization of public policy, in K. Featherstone and C.M Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, pp.27–56.

Rodríguez, J. (2011), La cooperació transnacional europea dels governs locals: motivacions de les ciutats mitjanes de la província de Barcelona, *Working paper IUEE*, N° 32.

Rossi, F. (2011), La agenda local para una nueva Unión Europea: el caso de la Diputació de Barcelona, *Eureges*, Dossier n.2.

Schmitter, P. (2004), Neo-neofunctionalism, in A. Wiener and T. Diez (eds), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, pp.45–74.

Fernández, A., Pedregal B., Rodríguez J., Pita Ma., Zoido, F. (2009), El Concepto de Cohesión Territorial. Escalas de Aplicación, Sistemas de Medición y Políticas Derivadas. *A.G.E.*, N.º 50, pp. 157-172.

#### *VIII.1.2 Otras fuentes documentales<sup>201</sup>:*

Arco Latino (2009). *Posicionamiento de Arco Latino respecto al Libro Verde de la Comisión Europea sobre la Cohesión Territorial*. <http://www.arcolatino.org>

Arco Latino (2012). *Los Gobiernos locales intermedios en Europa y en el Arco Latino: Actores clave y de proximidad para la Cohesión Territorial y la Gobernanza Multinivel de la Unión Europea*. <http://www.arcolatino.org>

Arco Latino (2012). *Resumen y conclusiones de las Conferencia 2011 sobre Pacto de Alcaldes en el ámbito de Palmaria clima: Sostenibilidad Medio Ambiental y lucha contra el Cambio Climático, Mar y Territorio*. <http://www.arcolatino.org>

Arco Latino (2011). *Resumen y conclusiones primer intercambio de buenas prácticas de las estructuras de apoyo del Pacto de Alcaldes de Arco Latino*. <http://www.arcolatino.org>

---

<sup>201</sup> Publicaciones oficiales de las Instituciones Europeas, de otros organismos y de Cumbres, informes, contribuciones a consultas públicas, conferencias, guías y anexos técnicos, artículos de periódico online y notas de prensa.

Arco Latino (2012). *Anexo I al Plan Estratégico de Arco Latino, Estudio sobre las competencias y el expertise de los gobiernos locales intermedios de Arco Latino.*

Comisión Europea (2001). *Libro Blanco sobre la Gobernanza.* COM(2001) 428 definitivo/2.

Comisión Europea (2006). *Comunicación Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial.* COM (2006)545 final.

Comisión Europea (2008). *Libro Verde sobre la Cohesión Territorial.* COM(2008) 616 definitivo.

Comité de las Regiones (2009). *Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel.* CDR(2009/C 211/01).

Covenant of Mayors (2010). *Newsletter Supporting Structure 6th Issue.*

Covenant of Mayor Office, Joint Research Centre (2010). *SEAP Guide book: How to develop a Sustainable Energy Action Plan. Guidelines to develop a Sustainable Energy Action Plan for a Covenant Signatory.* Luxembourg: Publications Office of the European Union. [http://www.pactodelosalcaldes.eu/support/library\\_es.html](http://www.pactodelosalcaldes.eu/support/library_es.html)

Cumbre Europea de los Gobiernos Locales (2010). *Agenda de Barcelona.*

ESPON (2011). *Informe final Proyecto Spatial Scenarios: nuevos instrumentos de planificación territorial para los gobiernos locales .*

ESPON (2012). *Informe final Proyecto INTERCO: Indicators of Territorial Cohesión.*

Fundación Democracia y Gobierno Local (2011). *Libro Verde: Los gobiernos locales intermedios en España.*

Lauranson C. (2012). *Informe sobre La Política de Medio Ambiente: Principios Generales y Orientaciones Estrategicas.* [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_4.10.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.10.1.pdf)

Naciones Unidas (1992). *Programa 21: Cumbre para la Tierra - Programa de Acción de las Naciones Unidas en Río.* [http://www.un.org/esa/dsd/agenda21\\_spanish/index.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/index.shtml)

NET-COM Project (2012). *Feedback from the ground on the Covenant of Mayors implementation.* <http://www.networkingcovenantofmayors.eu>

Observatorio de la Sostenibilidad en España (2011). *El Comité de las Regiones pide que la gestión del agua sea parte integrante del Pacto de Alcaldes*.

<http://www.sostenibilidad-es.org/es/plataformas-de-comunicacion/agua-y-sostenibilidad/noticias>

Noferini, A. y Beltrán, S. (2009); Hooghe, L. y Marks, G. (2009); Piattoni, S. (2009) respuestas a la consulta del Comité de Regiones sobre el Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel. CDR(2009/C 211/01).

Poggio, A., Borgonovo T., Saibene D. (2011). *Rapporto Clima in Comune 2011. Patto dei Sindaci: i piani e le buone pratiche per il 2020*. Legambiente

Ramos, J. (2010). Dirección General de Medio Ambiente Comisión Europea. *Intervención en el Acto anual sobre Política Regional y Fondos Europeos en España 2010 sobre la integración ambiental en la Política de Cohesión de la UE, Alcalá de Henares, 26 de noviembre de 2010*.

Reunión informal de ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial (2011). *Agenda Territorial Europea 2020: Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas*. 19 de mayo de 2011. Gödöllo, Hungría.

Razón, La (2012). Valcárcel plantea que el Pacto de Alcaldes incorpore un compromiso sobre el agua. <http://www.larazon.es/noticia/9882-valcarcel-plantea-que-el-pacto-de-alcaldes-incorpore-un-compromiso-sobre-el-agua>

World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future, Report*. Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 - Development and International Co-operation: Environment. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

## VIII.2 Sitiografia.

Actualizada al 3 de septiembre de 2012

<http://www.pactodelosalcaldes.eu>

[http://www.pactodelosalcaldes.eu/about/covenant-step-by-step\\_es.html](http://www.pactodelosalcaldes.eu/about/covenant-step-by-step_es.html)

[http://www.pactodelosalcaldes.eu/support/library\\_es.html](http://www.pactodelosalcaldes.eu/support/library_es.html)

[http://www.pactodelosalcaldes.eu/support/funding-instruments\\_es.html](http://www.pactodelosalcaldes.eu/support/funding-instruments_es.html)

[http://www.pactodelosalcaldes.eu/media/communication-materials\\_es.html](http://www.pactodelosalcaldes.eu/media/communication-materials_es.html)

[http://www.pactodelosalcaldes.eu/actions/sustainable-energy-action-plans\\_es.html](http://www.pactodelosalcaldes.eu/actions/sustainable-energy-action-plans_es.html)

[http://www.pactodelosalcaldes.eu/actions/benchmarks-of-excellence\\_es.html](http://www.pactodelosalcaldes.eu/actions/benchmarks-of-excellence_es.html)

<http://www.espon.eu/>

<http://ec.europa.eu>

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/)

<http://www.arcolatino.org>

<http://www.cor.europa.eu>

<http://www.asturias21.es>

<http://rio20.net/etapas>

[www.ecosportello.org](http://www.ecosportello.org)

<http://www.legambiente.it/>

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://cor.europa.eu/es/activities/networks/Pages/subsidiarity-monitoring-network.aspx>

<http://www.espon.eu/>

<http://www.rpp.com.pe>

<http://cor.europa.eu/es/activities/arlem/Pages/arlem.aspx>

<http://www.campagnaseeitalia.it/il-patto-dei-sindaci>

<http://www.provincia.sp.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4058>

<http://www.cilma.cat/>

<http://www.a21italy.it/IT/index.xhtmll>

[http://www.provincia.torino.gov.it/ambiente/energia/progetti/patto\\_dei\\_sindaci](http://www.provincia.torino.gov.it/ambiente/energia/progetti/patto_dei_sindaci)

[http://www.provincia.genova.it/portal/template/viewTemplate?templateId=adz5kgcu21\\_layout\\_ax6c3fcu6a.psml](http://www.provincia.genova.it/portal/template/viewTemplate?templateId=adz5kgcu21_layout_ax6c3fcu6a.psml)

<http://www.provincia.chieti.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/765>

<http://www.apegr.org/index.php/es/la-agencia/pacto-alcaldes>  
<http://www.dipgra.es/inicio/index.php?area=386>  
<http://www.diba.es/web/mediambient/Pactealc>  
<http://www.regione.abruzzo.it/xambiente/index.asp?modello=pattoSindaci&servizio=xList&stileDiv=mono&template=default&b=pattosin>  
<http://www.upinet.it>  
<http://www.ciudad-programme.eu/>  
<http://www.pnuma.org>  
<http://www.switchurbanwater.eu/>  
<http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>  
[www.palmariaclima.it](http://www.palmariaclima.it)  
<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/>

## PACTO DE LOS ALCALDES

**CONSIDERANDO** que el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático ha confirmado que el cambio climático es una realidad y que el uso de energía en las actividades humanas es, en gran parte, responsable de él;

**CONSIDERANDO** que la UE aprobó el 9 de marzo de 2007 el paquete de medidas "Energía para un Mundo en Transformación", en el que se comprometió unilateralmente a reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub> en un 20% para el año 2020, como resultado de aumentar en un 20% la eficiencia energética y cubrir un 20% de la demanda energética con energías renovables;

**CONSIDERANDO** que el "Plan de Acción para la Eficiencia Energética de la UE: Realizar el Potencial" incluye entre sus prioridades el desarrollo de un "Pacto de los Alcaldes";

**CONSIDERANDO** que el Comité de las Regiones de la UE ha subrayado la necesidad de unir fuerzas a nivel local y regional, ya que la cooperación entre Administraciones es una herramienta útil para mejorar la eficacia de las acciones que se adopten en la lucha contra el cambio climático, por lo que fomenta la implicación de las regiones en el Pacto de Alcaldes;

**CONSIDERANDO** que estamos dispuestos a seguir las recomendaciones de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles sobre la necesidad de mejorar la eficiencia energética;

**CONSIDERANDO** que reconocemos la existencia de los Compromisos de Aalborg, los cuales son la base de muchos de los actuales esfuerzos para lograr la sostenibilidad urbana y de los procesos de Agenda Local 21;

**CONSIDERANDO** que reconocemos que los gobiernos locales y regionales comparten la responsabilidad de la lucha contra el calentamiento global con los gobiernos nacionales y, por lo tanto, deben comprometerse independientemente de los compromisos asumidos por otras partes;

**CONSIDERANDO** que las ciudades y pueblos son directa o indirectamente responsables (como consecuencia del uso de productos y servicios por la ciudadanía) de más de la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al uso de energía en las actividades humanas;

**CONSIDERANDO** que los compromisos de la UE de reducir sus emisiones sólo podrán lograrse si son compartidos por los agentes locales interesados, la ciudadanía y sus asociaciones;

**CONSIDERANDO** que los gobiernos locales y regionales, como la Administración más cercanas a la ciudadanía, deben liderar la acción y servir como ejemplo;

**CONSIDERANDO** que muchas de las acciones que es necesario desarrollar, en relación a la demanda de energía y las energías renovables, para hacer frente a las alteraciones del clima son competencia de los gobiernos locales o no serían viables sin su apoyo político;

**CONSIDERANDO** que los Estados miembros de la UE pueden beneficiarse de una acción descentralizada eficaz a nivel local para cumplir sus compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero;

**CONSIDERANDO** que los gobiernos locales y regionales de toda Europa están reduciendo la emisión de contaminantes responsables del calentamiento global mediante la adopción de programas de eficiencia energética en ámbitos como la movilidad urbana sostenible y el fomento de las energías renovables;

#### **NOSOTROS, LOS ALCALDES, NOS COMPROMETEMOS A:**

**Ir más allá de los objetivos** establecidos por la UE para 2020, reduciendo las emisiones de CO<sub>2</sub> en nuestros respectivos ámbitos territoriales en al menos un 20% mediante la aplicación de un Plan de Acción para la Energía Sostenible. Tanto el compromiso como el Plan de Acción serán ratificados de conformidad con nuestros respectivos procedimientos;

**Elaborar un inventario de emisiones de referencia** como base para el Plan de Acción para la Energía Sostenible;

**Presentar el Plan de Acción para la Energía Sostenible** en el plazo de un año a partir de la firma oficial del Pacto de los Alcaldes;

**Adaptar las estructuras del municipio**, incluyendo la asignación de suficientes recursos humanos para el desarrollo de las acciones necesarias;

**Movilizar a la sociedad civil en nuestros respectivos ámbitos territoriales para que participe en el desarrollo del Plan de Acción**, esbozando las políticas y medidas necesarias para la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del Plan. El Plan de Acción se elaborará en cada territorio y se presentará a la Secretaría del Pacto en el plazo de un año a partir de la firma del Pacto;

**Presentar un informe de seguimiento** al menos cada dos años a partir de la aprobación del Plan de Acción con fines de evaluación, seguimiento y control.

**Compartir nuestras experiencias y conocimientos técnicos** con unidades territoriales;

**Organizar un "Día de la Energía" o "Día del Pacto de los Alcaldes"**, en colaboración con la Comisión Europea y otras partes interesadas, con el fin de que la ciudadanía se beneficie directamente de las oportunidades y ventajas que brinda un uso más inteligente de la energía y para informar a los medios de comunicación locales sobre el desarrollo del plan de acción;

**Asistir y participar en la Conferencia de Alcaldes de la UE por una Europa de la Energía Sostenible** que se celebrará anualmente;

**Divulgar el mensaje del Pacto** en los foros apropiados y, en particular, fomentar que otros Alcaldes se unan al Pacto;

**Aceptar nuestra baja como miembros del Pacto**, previo aviso por escrito por parte de la Secretaría, en caso de que:

- i) no presentemos el Plan de Acción para la Energía Sostenible en el plazo de un año a partir de la firma oficial del Pacto;
- ii) no cumplamos con el objetivo global de reducción de CO<sub>2</sub> establecido en el Plan de Acción, debido a una inexistente o insuficiente aplicación del mismo;
- iii) no presentemos un informe en dos periodos sucesivos.



#### **NOSOTROS, LOS ALCALDES, APOYAMOS:**

**La decisión de la Comisión Europea de poner en marcha y financiar una estructura de apoyo técnico y promocional, incluyendo la aplicación de instrumentos de evaluación y seguimiento, mecanismos para facilitar la puesta en común de conocimientos técnicos entre distintos territorios y herramientas para facilitar la replicación y multiplicación de medidas exitosas, dentro de su presupuesto;**

**La voluntad de la Comisión Europea de asumir la coordinación de la Conferencia de Alcaldes de la UE por una Europa de la Energía Sostenible;**

**La intención declarada de la Comisión Europea de facilitar el intercambio de experiencias entre las unidades territoriales participantes y de proporcionar las directrices y los modelos de referencia que sean aplicables, así como el establecimiento de vínculos con iniciativas y redes ya existentes que apoyan a los gobiernos locales en el campo de la protección del clima. Estos modelos de referencia deberán ser parte integral de este Pacto, y quedarán recogidos en sus anexos;**

**El apoyo de la Comisión Europea al reconocimiento y la visibilidad pública de las ciudades y pueblos que suscriban el Pacto mediante el uso de un logo exclusivo de Europa de la Energía Sostenible y su promoción mediante los instrumentos de comunicación que dispone la Comisión;**

**El firme apoyo del Comité de las Regiones al Pacto y sus objetivos, en representación de los gobiernos locales y regionales de la UE;**

La asistencia por parte de aquellos Estados miembros, regiones, provincias, ciudades mentor y otras **estructuras institucionales** que apoyan el Pacto a los municipios de menor tamaño, con el fin de que éstos puedan cumplir con las condiciones establecidas en el mismo.

#### **NOSOTROS, LOS ALCALDES, SOLICITAMOS:**

**Que la Comisión Europea y las administraciones nacionales establezcan vías de cooperación y estructuras coherentes de apoyo que ayuden a los signatarios del Pacto en la aplicación de nuestros Planes de Acción para la Energía Sostenible.**

**Que la Comisión Europea y las administraciones nacionales consideren las actividades del Pacto como prioridades en sus respectivos programas de apoyo, informando e implicando a los municipios en la elaboración de políticas y en el establecimiento de sistemas de financiación locales en el ámbito de los objetivos del Pacto.**

**Que la Comisión Europea negocie con los actores financieros la creación de instrumentos financieros dirigidos a facilitar el cumplimiento de las medidas establecidas en los Planes de Acción.**

**Que las administraciones nacionales impliquen a los gobiernos locales y regionales en la elaboración y aplicación de los Planes Nacionales de Acción sobre Eficiencia Energética y los Planes Nacionales de Acción sobre Energías Renovables.**

**Que la Comisión Europea y las administraciones nacionales apoyen la aplicación de los Planes de Acción para la Energía Sostenible consistentes con los principios, las normas y las modalidades ya acordadas, así como las que puedan acordar las Partes en el futuro a nivel global, en concreto en relación con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Nuestra participación activa en la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> puede permitir lograr objetivos globales más ambiciosos.**

**NOSOTROS, LOS ALCALDES, ANIMAMOS A OTROS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES A UNIRSE A LA INICIATIVA DEL PACTO DE LOS ALCALDES Y A OTRAS PARTES INTERESADAS RELEVANTES A FORMALIZAR SU CONTRIBUCIÓN AL PACTO**



## ANEXOS

### 1. 1. Funciones de los gobiernos locales en la ejecución de las medidas

Los gobiernos locales y regionales pueden poner en marcha medidas de eficiencia energética, proyectos de energías renovables y otras acciones relacionadas con la energía en diversas áreas de actividad de su competencia.

- Consumidor y proveedor de servicios

Los Gobiernos Locales ocupan muchos edificios que utilizan una considerable cantidad de energía, por ejemplo en calefacción y alumbrado. La puesta en marcha de programas de ahorro de energía y otras acciones en edificios públicos es un campo en el que pueden lograrse considerables ahorros de energía.

Los gobiernos locales y regionales también prestan servicios intensivos en energía, como el transporte público y el alumbrado, donde pueden lograrse importantes mejoras. Incluso cuando ya se han contratado estos servicios con otros proveedores, pueden aplicarse medidas para reducir el consumo de energía a través de los contratos de adquisición de bienes y prestación de servicios.

- Planificador, promotor y regulador

La planificación urbana y la organización del sistema de transporte son responsabilidades de la mayoría de los gobiernos locales y regionales. Las decisiones estratégicas relativas al desarrollo urbano, como evitar la diseminación de los núcleos urbanos, pueden reducir el consumo de energía en el transporte.

Los gobiernos locales y regionales a menudo pueden adoptar un papel regulador, por ejemplo estableciendo estándares de consumo energético o estipulando la incorporación de equipos de producción de energías renovables en los edificios de nueva construcción.

- Asesor, motivador y ejemplo a seguir

Los gobiernos locales y regionales pueden ayudar a informar y motivar a la ciudadanía, las empresas y otros agentes locales sobre un uso más eficiente de la energía. Las acciones de concienciación son importantes para lograr que toda la comunidad apoye las políticas de energía sostenible. Los escolares son una audiencia importante para los proyectos de ahorro energético y promoción de las energías renovables, ya que difundirán las lecciones aprendidas en el colegio. También es importante que la Administración lidere con el ejemplo y desarrolle una labor ejemplarizante en las actividades de energía sostenible.

- Productor y proveedor

Los gobiernos locales y regionales pueden fomentar la producción local de energía y el uso de energías renovables. Un buen ejemplo lo constituye la instalación de sistemas de calefacción centralizada mediante cogeneración que utilizan biomasa. Los gobiernos locales y regionales también pueden fomentar que la ciudadanía ponga en marcha proyectos de energías renovables mediante el apoyo financiero a iniciativas locales.

### 2. Modelos de Excelencia

Se definen como "Modelos de Excelencia" aquellas iniciativas y programas que representan un ejemplo a nivel mundial de buena aplicación de conceptos de desarrollo energético sostenible en zonas urbanas. A través del Pacto, los representantes de estos Modelos de Excelencia expresan su voluntad de compartir sus experiencias y ayudar a los municipios a aplicar planteamientos similares cuando se viable y conveniente, además de comprometerse a facilitar la transferencia de conocimientos técnicos mediante la divulgación de la correspondiente información, incluyendo el establecimiento de directrices, la participación en eventos organizados por los firmantes del Pacto y, en general, la cooperación cotidiana en el seno del Pacto.

### 3. Estructuras de apoyo

El Pacto de los Alcaldes está abierto a municipios europeos de todos los tamaños. Aquellas ciudades y pueblos que, debido a su tamaño, no dispongan de los recursos para realizar un inventario o para elaborar un plan de acción deberán ser apoyados por las Administraciones que dispongan de dicha capacidad. Estas estructuras de apoyo pueden ser regiones, condados, provincias, aglomeraciones, zonas NUTS III o ciudades mentor. Toda estructura de apoyo debe ser explícitamente reconocida por la Comisión como un actor clave en el Pacto. El grado de implicación en el Pacto, así como las condiciones específicas de dicha implicación, incluyendo los responsables de la toma de decisiones, deberán quedar detallados en un acuerdo escrito específico.

**ANEXO nº 2 Esquema resumen actores principales y roles en el Pacto de Alcaldes.**



Fuente: *Brochure* de presentación del Pacto de Alcaldes:

[http://www.eumayors.eu/media/communication-materials\\_es.html](http://www.eumayors.eu/media/communication-materials_es.html)

### ANEXO nº3.1 Datos destacables del Pacto de Alcaldes.

Nº actores adheridos formalmente	Estado P.A.E.S.
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 4.198 Firmantes <ul style="list-style-type: none"> <li>○ de los cuales el 1,4 % (61 autoridades locales) con una población mayor de 500.000 habitantes;</li> <li>○ el 5,7 %, (240 autoridades locales) con una población de entre 100.000 y 500.000 habitantes;</li> <li>○ el 5,1 % (216 autoridades locales) con una población de entre 50.000 y 100.000 habitantes;</li> <li>○ el 88,3 % (3.675 autoridades locales) con una población inferior a los 50.000 habitantes;</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 1.677 aprobados<sup>202</sup> y enviados al JRC. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ de los cuales el 2 % aprox. por autoridades locales con una población mayor de 500.000 habitantes;</li> <li>○ el 7 % aprox. por autoridades locales con una población de entre 100.000 y 500.000 habitantes;</li> <li>○ el 6 % aprox. por autoridades locales con una población de entre 50.000 y 100.000 habitantes;</li> <li>○ el 85 % aprox. por autoridades locales con una población inferior a los 50.000 habitantes;</li> </ul> </li> <li>➤ 323 validados por el JRC-CCI</li> </ul>
➤ 108 Coordinadores del Pacto <sup>203</sup>	
➤ 72 Promotores del Pacto	
➤ 17 Socios del Pacto	

Elaboración propia sobre la base de los datos actualizados al 22 de Agosto de 2012 disponibles en la web del Covenant <http://www.pactodelosalcaldes.eu>

<sup>202</sup> por los firmantes

<sup>203</sup> En gran mayoría se trata de Coordinadores Territoriales.

### ANEXO 3.2 Logros Pacto por países y gráficos

PAIS	FIRMANTES	COORD. DEL PACTO *	PROMOTORES	PAES	% PAES / Numero de FIRMANTES	Modelos de Excelencia	Ciudades más grandes de 500.000 habitantes	Agencias Energéticas (locales, regionales y nacionales)**
<b>UE</b>								
ALEMANIA	64	2	3	41	64%	38	12	45
AUSTRIA	12	0	2	3	25%	3	0	12
BELGICA	62	2	6	7	11%	10	1	5
BULGARIA	17	0	3	6	35%	0	1	11
CHIPRE	11	0	2	6	55%	0	0	2
DINAMARCA	26	1	0	14	54%	1	1	18
ESLOVAQUIA	8	1	1	2	25%	0	0	7
ESLOVENIA	12	0	1	2	17%	0	0	8
ESPAÑA	1104	21	2	729	66%	24	5	41
ESTONIA	2	1	0	2	100%	0	0	1
FINLANDIA	6	0	2	4	67%	0	1	9
FRANCIA	141	6	7	35	25%	15	8	51
GRECIA	96	3	3	18	19%	33	0	12
HOLANDA	19	1	1	11	58%	7	2	2
HUNGRIA	16	0	0	1	6%	1	1	8
IRLANDA	5	0	0	2	40%	0	1	18
ITALIA	2132	67	14	589	28%	24	6	42
LETONIA	10	0	0	4	40%	0	1	3
LITUANIA	8	0	1	5	63%	0	0	2
LUXEMBURGO	1	0	0	0	0%	0	0	2
MALTA	37	0	1	20	54%	2	0	2
POLONIA	30	0	3	11	37%	2	1	14
PORTUGAL	74	1	2	40	54%	28	0	27
REP.CHECA	5	0	0	1	20%	0	0	9
RUMANIA	69	1	3	13	19%	0	1	9
SUECIA	50	0	1	35	70%	20	3	16
UK	33	1	3	21	64%	5	5	34
<b>Total UE 27</b>	<b>4050</b>	<b>108</b>	<b>61</b>	<b>1622</b>		<b>213</b>	<b>50</b>	<b>410</b>
<b>PAISES QUE COMPLETAN EL ESPACIO ECONOMICO EUROPEO</b>								
NORUEGA	7	0	1	7	100%	3	1	2
ISLANDIA	1	0	0	1	100%	0	0	5
SUIZA	11	0	0	5	45%	3	0	4
<b>Total países EEE</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>13</b>		<b>6</b>	<b>1</b>	<b>11</b>
<b>PAISES TERCEROS DE LA UE (preadhesión, vecindad cuenca sur y norte, otros países)</b>								
ALBANIA	1	0	0	0	0%	0	0	1
ARGENTINA	2	0	0	0	0%	0	1	0
ARMENIA	1	0	0	0	0%	0	0	0
AZERBAIJAN	1	0	0	0	0%	0	0	0
BELARUS	1	0	0	0	0%	0	0	0
BOSNIA HERZ.	14	0	2	13	93%	0	0	0
CROACIA	43	0	2	17	40%	0	1	7
GEORGIA	5	0	0	1	20%	0	1	0
KYRGYKISTAN	2	0	0	0	0%	0	0	0
MACEDONIA	1	0	2	1	100%	0	1	2
MARRUECOS	1	0	0	1	100%	0	1	0
MOLDAVIA	10	0	1	0	0%	0	1	1
MONTENEGRO	6	0	0	2	33%	0	0	0
NUEVA ZELANDA	1	0	0	1	100%	0	0	0
SERBIA	7	0	1	0	0%	0	0	4
TURQUIA	6	0	1	1	17%	0	1	2
UKRANIA	27	0	1	5	19%	1	3	1
<b>Total países terceros</b>	<b>129</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>42</b>		<b>1</b>	<b>10</b>	<b>18</b>
<b>TOTAL ( el 22 de agosto de 2012)</b>	<b>4198</b>	<b>108</b>	<b>72</b>	<b>1677</b>		<b>220</b>	<b>61</b>	<b>439</b>

Elaboración propia sobre la base de los datos actualizados al 22 de Agosto de 2012 disponibles en la web del Covenant of Mayors <http://www.pactodelosalcaldes.eu>

## NOTAS

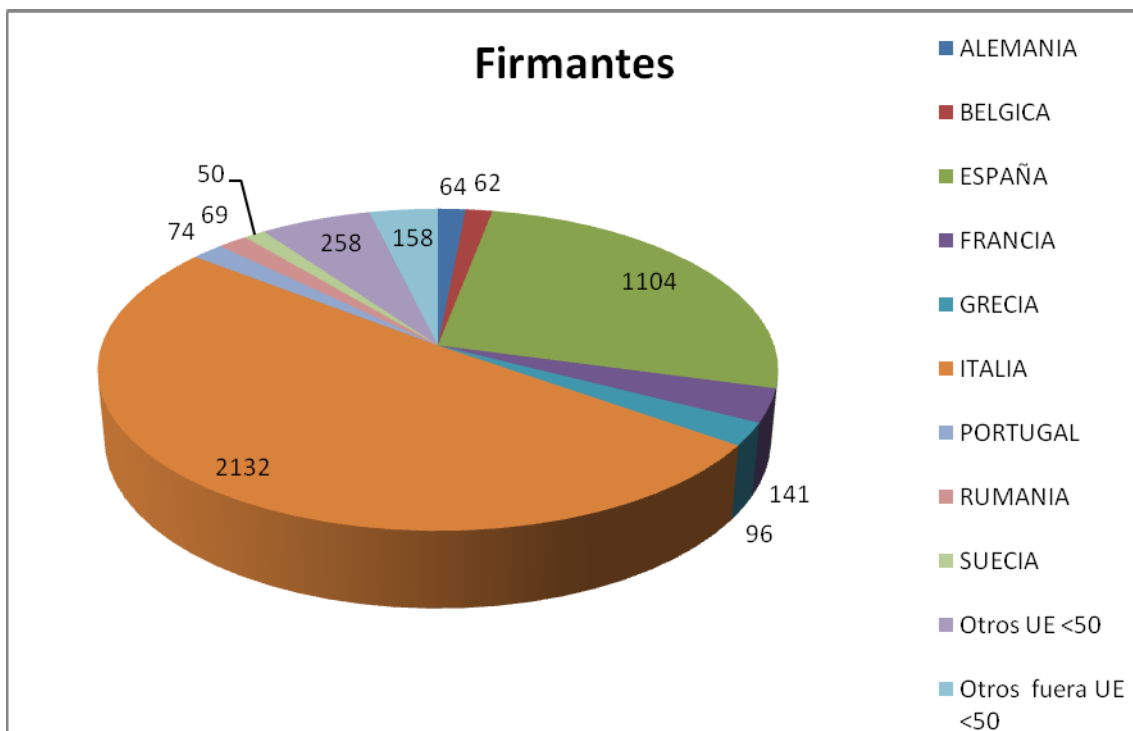
\*En su gran mayoría se trata de Coordinadores Territoriales, sin embargo se incluyen algunos Coordinadores Nacionales como Agencias para la energía que han adquirido este papel formalmente. Además cabe señalar que solamente en 13 países de los que participan en el pacto hay Coordinadores ya sea territoriales o nacionales.

\*\* Se trata de las Agencias Energéticas censadas y presentes en el mapa gráfico de la web del *Covenant*, sin embargo en base a la información proporcionada por los entrevistados y otras fuentes se han detectado más Agencias locales en el territorio.

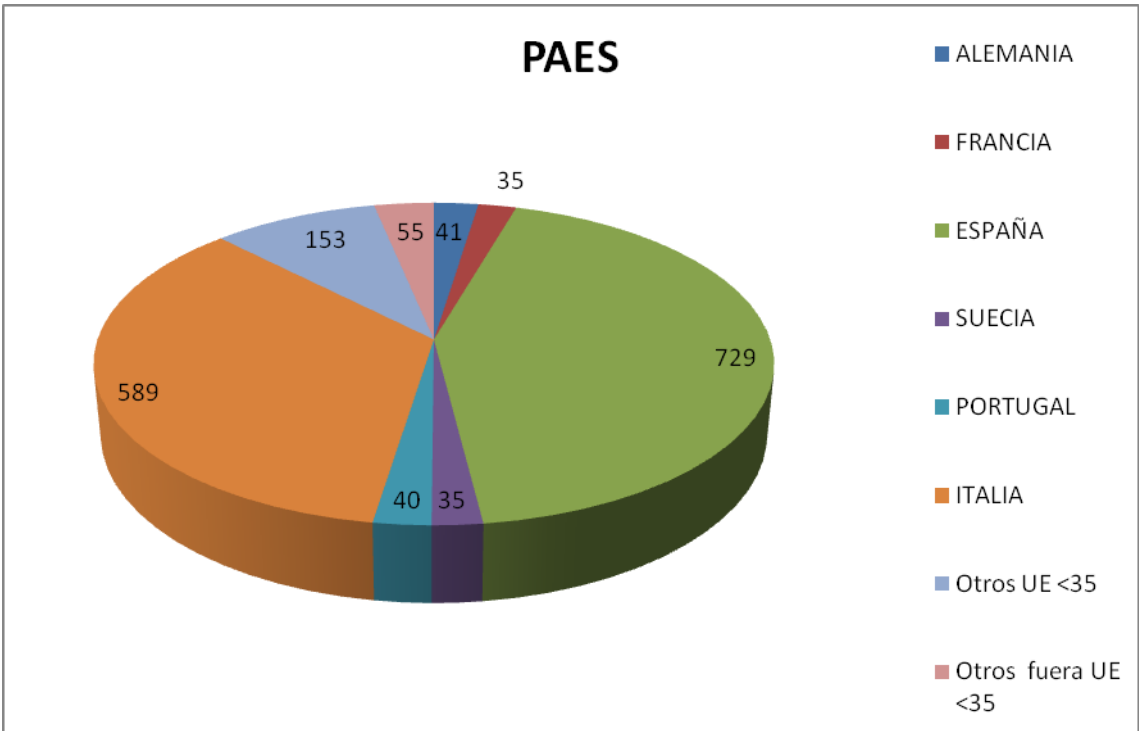
\*\*\* en los Modelos de Excelencia de Portugal, cabe subrayar que hay 24 presentados por el mismo ayuntamiento portugués de Loures.

## GRAFICOS:

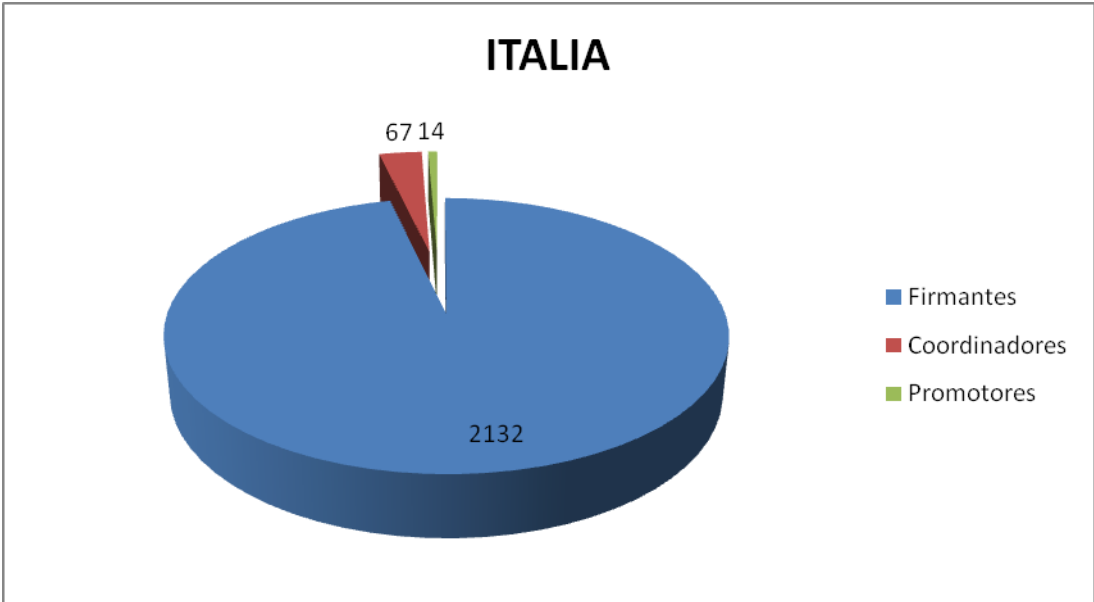
### I. Firmantes por país.



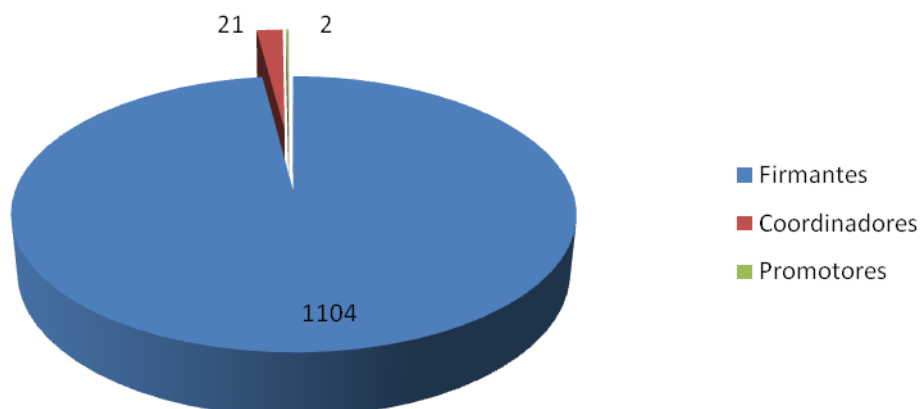
**II. PAES por país.**



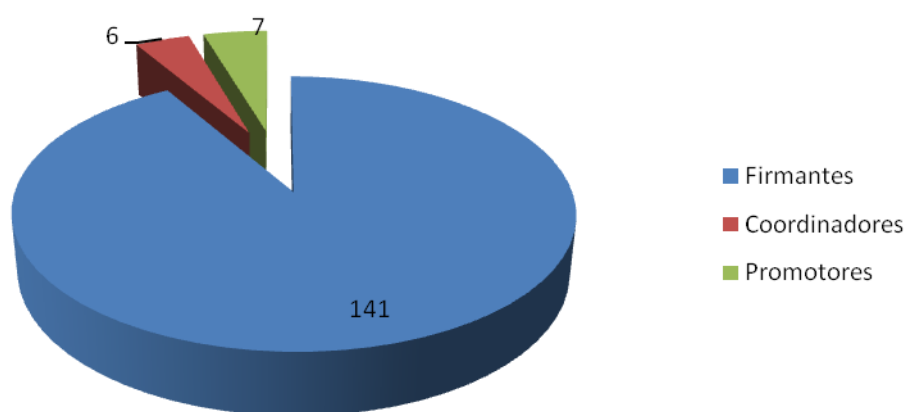
**III. Composición actores formales pacto en Italia, España, Francia, Bélgica, Alemania, Suecia.**



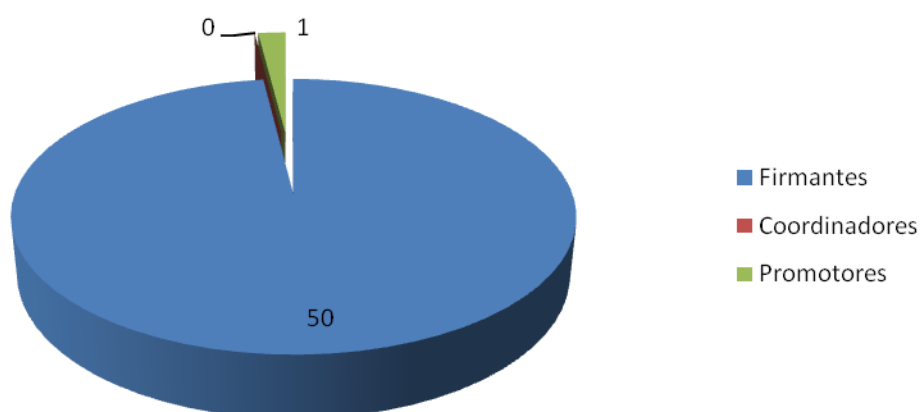
## ESPAÑA



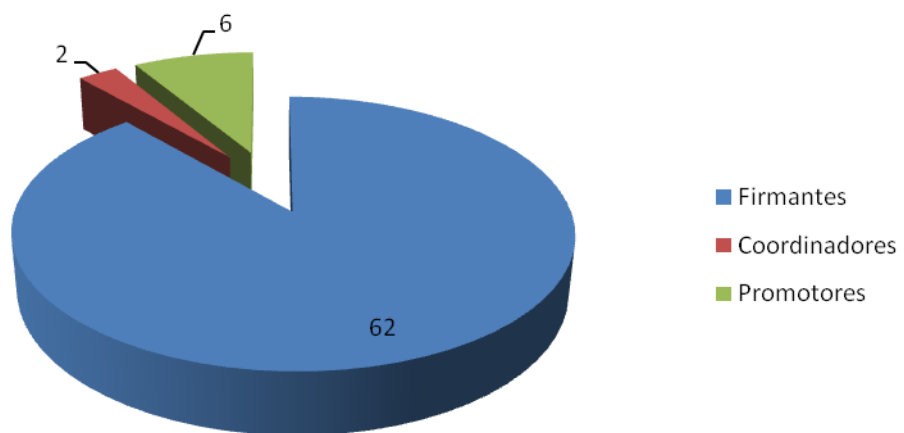
## FRANCIA



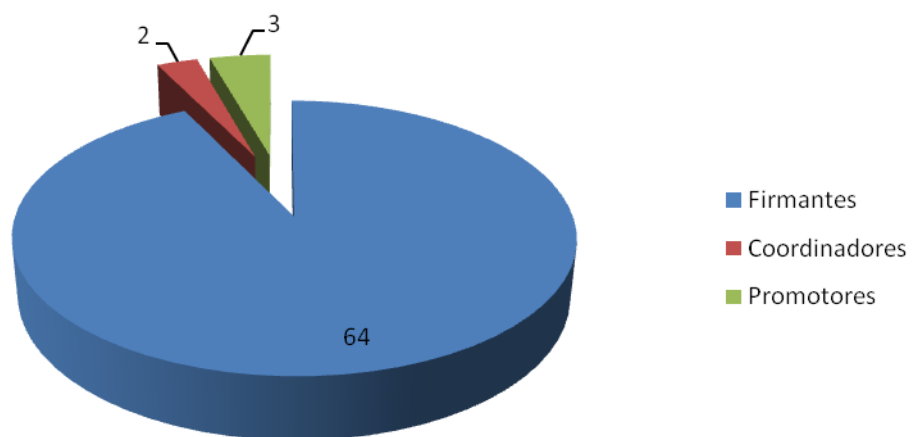
## SUECIA



## BELGICA



## ALEMANIA





#### ANEXO nº 4 Comparativa básica de los gobiernos locales entrevistados y de sus territorios de referencia en el marco del Pacto de Alcaldes.

LIGURIA	CATALUÑA
<p><u>Gobiernos locales en la región:</u> 4 Provincias (Savona, La Spezia, Genova, Imperia) y 235 municipalidades y 1,6 M de habitantes (2011).</p> <p><u>Observaciones:</u> el gobierno regional no es miembro formal del Pacto y no es especialmente activo en la temática.</p>	<p><u>Gobiernos locales en la región:</u> 4 Provincias (Barcelona, Girona, Tarragona, Lleida), 946 municipalidades y 7,5 M habitantes (2011).</p> <p><u>Observaciones:</u> el gobierno regional no es miembro formal del Pacto, sin embargo es un actor activo mediante el ICAEN (Institut Català de la Energia) y el OCCC (Oficina Catalana Cambio Climático).</p>
<p><b>Provincia della Spezia:</b> 32 municipios; población: 223.327 (2011); 32 municipios adheridos al CoM (31 PAES); compromiso medio de reducción CO2: 20%. Año adhesión Pacto: 2009.</p> <p><u>Observaciones:</u> es uno de los Coordinadores Territoriales pioneros, habiendo adherido casi desde el principio de la iniciativa, involucrando a la totalidad de sus municipios y apoyando sobre todo los pequeños y medianos. 31 han presentado ya sus P.A.E.S con una media de reducción del 20-30% de CO2 y cuenta también con un Plan Energético Provincial. Ha desarrollado metodologías específicas para el inventario de emisiones y para los P.A.E.S, poniendo en marcha instrumentos e iniciativas innovadoras (sistemas ECO Gis geo-referenciados, data base y audit. energéticos muy eficientes, proyectos de mejora del alumbrado público “riscatto delle reti”. Progetto Lumière etc..).</p> <p>Cabe destacar que el ayuntamiento de Spezia ha realizado su Plan de Acción por su cuenta con sus recursos. Además, es uno de los pocos CT en Europa que ha concluido un acuerdo formal <i>ad hoc</i> para involucrar más directamente a los <i>stakeholders</i> privados del territorio en la implementación de los PAES (asociaciones de categoría, gremios profesionales etc).</p> <p>Actualmente está impulsando un intercambio de experiencias para la identificación de líneas guía en el monitoreo de los PAES. Participa en proyectos de cooperación europea como el PAST (Interreg IVA) y planean presentar un MLEI (Mobilising Local Energy Investments).</p>	<p><b>Diputación de Girona:</b> 221 municipios; población: 752.026 habitantes (2010), 110 municipios adheridos al CoM; compromiso medio de reducción CO2: PAES en curso de definición. Año adhesión Pacto: 2012.</p> <p><u>Observaciones:</u> La Diputación ha adherido recientemente al Pacto (La mayoría de ayuntamientos están redactando actualmente sus PAES) y trabaja con el apoyo técnico del Consejo de Iniciativas Locales para el CC - CILMA para extender el CoM en su territorio. Se injerta en un panorama de actores locales que incluye también varios Consejos Comarcales. Desde el momento de su adhesión ha empezado a trabajar con todos los actores del territorio, incluido el ICAEN y la OCCC y a movilizar recursos y relaciones con ayuntamientos, consorcios y ESCOs.</p> <p>La Diputación ha aprovechado las metodologías ya existentes de sus vecinos más expertos como la Diputación de Barcelona, actualizándolas y adaptándolas al territorio. En concreto se ha diseñado una metodología propia y un PAES marco que intenta facilitar al máximo la redacción del mismo desde un punto de vista ejecutivo.</p> <p>La adhesión de varios municipios ha sido muy rápida y hoy en día se están preparando varios proyectos Europeos para implementar el Pacto y financiar sus acciones, además de haberse entablado relaciones con otros actores europeos con <i>expertise</i> en el CoM. Por otro lado, el CCI de la COM EUR quiere testar con la Provincia la posibilidad de que sea el organismo que pueda validar los PAES de sus municipios en lugar del CCI.</p>

	<p><b>Ayuntamiento de Figueras:</b> Año adhesión: 2009. Objetivo PAES: 20% Población: 44.765 habitantes (2011). Extensión territorial: 13,31 Km2</p> <p><u>Observaciones:</u> El Ayuntamiento de Figueras junto con el de Girona constituyen los ayuntamientos más pioneros de la Provincia en el Pacto de Alcaldes y los únicos que tienen un PAES en curso de implementación. El Plan fue elaborado por una consultora externa siguiendo el programa de calculo de emisiones de la Diputación de Barcelona.</p>
<p><b>Provincia di Genova:</b> 67 municipios; población: 881.294 habitantes (2011); 23 adheridos (13 PAES); compromiso medio de reducción CO2: 20-40%. Año adhesión Pacto: 2009.</p> <p><u>Observaciones:</u> es uno de los Coordinadores Territoriales pioneros, habiendo adherido casi desde el principio de la iniciativa. La provincia a impulsado sinergias con AG21. Realizó los IRE en todos sus municipios obteniendo la certificación UNI ISO14064. Además eligió involucrar solamente los municipios más motivados y produjo un efecto imitación en el territorio. Cuenta con 13 P.A.E.S. en la elaboración de los cuales su aporte ha sido imprescindible y con un PAES de “comprensorio” que es uno de los pocos a nivel europeo que incluye a 5 ayuntamientos con un objetivo compartido del 20% de reducción de emisiones de CO2.</p> <p>Los ayuntamientos del interior se han puesto objetivos del 20% aprox. mientras los de la costa, más pequeños y que tienen la posibilidad de promover instalaciones de energía eólica, se han marcado objetivos más ambiciosos. Por otro lado cabe destacar que el ayuntamiento de Génova ha realizado su Plan de Acción por su cuenta con sus propios recursos. La Provincia además está poniendo en marcha en el territorio unas ventanillas municipales y provinciales sobre las renovables. Tiene un plan energético Provincial. La actividad en proyectos europeos es fundamental para la Provincia para progresar en el CoM y los muchos proyectos en los cuales participa lo ponen de manifiesto. Un ejemplo es el Proyecto Energy for Mayors.</p>	<p><b>Diputación de Barcelona</b> 311 ayuntamientos; población: 5.529.099 habitantes (2011); 172 municipios adheridos; compromiso medio de reducción CO2: 20% (año ref. IRE 2005), Año adhesión Pacto: 2008.</p> <p><u>Observaciones:</u> La Diputación de Barcelona es el Coordinador Territorial más pionero de la iniciativa, habiendo adherido en calidad de “estructura de soporte” (antigua denominación de los CT) en 2008 cuando se creó esta figura de apoyo del CoM. En seguida involucró a muchas ciudades pequeñas y medianas, realizó los IRE y les fue brindando soporte técnico y financiero en la realización e implementación de sus PAES. La metodología específica desarrollada por la Diputación, adaptada a la propuesta por el COMO-JRC, incluye el calculo de las emisiones asociadas a la gestión de residuos y al ciclo del agua y prevé la realización de visitas de evaluación energética a equipamientos municipales.</p> <p>Cabe destacar además que la Diputación ha movilizado muchos recursos humanos internos alrededor del CoM mediante el sector que se ocupa de Medio Ambiente y de Cambio Climático y que ha obtenido la aprobación de un proyecto ELENA, que le ha dado la oportunidad de fortalecer su rol de cara a la implementación de las acciones ligadas a los PAES y de conseguir acuerdos con bancos locales para la puesta en marcha de inversiones en eficiencia energética. Sin embargo hay que mencionar que el potencial de inversión movilizado no se ha llegado aún a convertir en proyectos concretos. Por otro lado la Diputación ha participado en varios proyectos europeos transnacionales en el marco de programas como Energía Inteligente y es un modelo a seguir para muchos actores del CoM.</p>

**Ayuntamiento de Masone:** Año adhesión: 2011. Objetivo PAES: 26% compartido. Población: 13.289 habitantes (2011 a nivel de Valle S.O.L.) Extensión territorial: 142 Km2 a nivel de Valle S.O.L.

Observaciones: Forma parte del “Valle S.O.L.” un grupo de 5 ayuntamientos de la Provincia (Campo Ligure, Masone, Mele, Rossiglione, Tiglieto) que acaban de aprobar su seap grupal “de comprensorio”, uno de los primeros en Europa con el objetivo del 26% de reducción de CO2 compartido.

**Ayuntamiento de Moneglia:** Año adhesión: 2009. Objetivo PAES: 20%. Población: 2.735 habitantes (2011). Extensión territorial: 15 km2.

Observaciones: El ayuntamiento acaba de obtener la certificación ISO 56000 específica en materia de gestión de la energía y cuenta con la ISO 14001 y 50001 para el programa municipal de medio ambiente. Además cuenta con uno de los sistemas de gestión energética EMS creados en el marco del Proyecto Europeo Energy for Mayors donde participan tanto la Diputación de Barcelona, como la Provincia de Génova.

**Ayuntamiento de Tribogna:** Año adhesión: 2011. Objetivo PAES: 20%. Población: aprox. 538 habitantes (2011). Extensión territorial: 7,1 km2.

Observaciones: Ha implementado proyectos de mejora del alumbrado público por Led. Es un caso interesante puesto que la población es muy reducida.

**Ayuntamiento de Cornellá:** Año adhesión: 2008. Objetivo PAES: 20% Población: 86,519. Extensión territorial: 7 km2.

Observaciones: El PAES ha servido al ayuntamiento en primer lugar para actuar desde dentro en la reducción de su propia factura energética y huella ecológica. El proceso preparatorio para concesiones en temas de renovables del ayuntamiento se ha visto afectado por la abolición de las primas en 2012. Sin embargo el ayuntamiento sigue experimentando formas de colaboración con empresas del sector de la energía y ESE. Las escuelas del ayuntamiento además participan en un proyecto europeo gestionado por la Diputación (EURONET 50/50) y el ayuntamiento participa a actos de internacionales de ICLEI.

**Ayuntamiento de Sant Just Desvern:** Año adhesión: 2008. Objetivo PAES: 20%. Población: 15.811 habitantes. Extensión territorial: 8 km2.

Observaciones: el ayuntamiento ha integrado el *Covenant* en su Agenda 21 L. y está implementando las acciones del PAES. Ahora se encuentra en fase de monitoreo y pone de manifiesto las dificultades en relación a la falta de líneas guía.

**Ayuntamiento de Matarò:** Año adhesión: 2008. Objetivo PAES: más del 20% . Población: 121.746 habitantes. Extensión territorial: 23km2.

Observaciones: El ayuntamiento colaboró con la Diputación en el proyecto ELENA que financió unos estudios específicos a nivel municipal. Después de la preparación de los pliegos de condiciones para estimular instalaciones de energías renovables se bloqueó el proceso, debido a la interrupción de las bonificaciones estatales en tema de renovables. El ayuntamiento hace sinergia con AG 21 L. Sus intervenciones más destacadas en ámbito PAES son en tema de alumbrado, telegestión y riego.

**Consejo Comarcal de Osona:** 52 ayuntamientos. Población: 149.078 habitantes (2011). 21 ayuntamientos adheridos al Pacto. Compromiso medio de reducción CO2: 20%, Año adhesión: 2008.

Observaciones: El CC de Osona es una administración local de la Prov. de Barcelona que aglutina 23 municipios adheridos al Pacto, de los cuales 21 ya han presentado su PAES. Es un ejemplo de otros entes locales que colaboran activamente en el marco del CoM, con la ayuda de su propia Agencia Comarcal de la Energía, sin ser Firmante o Coordinador Territorial.

PIAMONTE	ANDALUCÍA
<p><u>Gobiernos locales en la región:</u> 8 Provincias (Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Torino, Verbano-Cuslo-Ossola, Vercelli), 1.206 municipalidades y 4,5 M de habitantes (2011)</p> <p><u>Observaciones:</u> la región es Coordinador Territorial del Pacto.</p>	<p><u>Gobiernos locales en la región:</u> 8 Provincias (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Sevilla), 771 municipios y 8,4 M de habitantes (2011).</p> <p><u>Observaciones:</u> la región es Coordinador Territorial del Pacto y tiene un compromiso y un rol pro activo de primer plano.</p>
<p><b>Provincia di Torino:</b> 315 municipios; Población: 2.288.614 habitantes; 37 municipios adheridos al CoM (22 PAES); compromiso medio de reducción CO2: 27,6% (año ref. IRE 2000 para la mayoría de los ayuntamientos), Año adhesión Pacto: 2010</p> <p><u>Observaciones:</u> La Provincia ha elaborado el I.B.E. para 315 ayuntamientos y un esquema provincial de PAES. Se están implementando actualmente los primeros PAES. La Provincia financia intervenciones de recalificación energética de edificios públicos y otras intervenciones en tema de eficiencia energética. Además promueve y participa en varios proyectos de cooperación europea en tema de CoM en el marco el programa EIE, Espacio Alpino y Alcotra (Interreg IV A), Europa Central (Interreg IV B), ENPI CBC Med y Concerto, poniendo de manifiesto su gran actividad transnacional.</p> <p><b>Ayuntamiento de Collegno:</b> Año de adhesión: 2010. Objetivo PAES: 30%. Población: 50.185 habitantes. Extensión territorial: 18 Km2</p> <p><u>Observaciones:</u> El ayuntamiento ha adoptado y aplicado el “anexo energético” a su reglamento de construcción mediante adecuación, a nivel energético, de las intervenciones de mantenimiento y gestión de su patrimonio. Además participa en un proyecto europeo en materia de innovación energética con Legambiente. Hace sinergia con AG 21 local.</p>	<p><b>Consejería de Medio Ambiente Junta de Andalucía:</b> 536 municipios adheridos, Compromiso medio de reducción CO2: 20% (año ref. IRE 2007), Año adhesión Pacto: 2009.</p> <p><u>Observaciones:</u> La Junta es uno de los actores pioneros del CoM. Hoy todas sus provincias están adheridas y la mayoría de sus ayuntamientos han presentado sus PAES. Lo que constituye uno de los casos más emblemáticos de GMN en el CoM. La región además promueve la participación en proyectos europeos sobre la temática, en particular se destaca uno que ha movilizado una inversión de más de 26 M euros en actividades de eficiencia energética vinculada a 33 PAES. Además en 2012 la Junta se ha comprometido para coordinar la asignación de 350 M euro de Fondos Europeos para todas las más de 500 municipalidades adheridas al Pacto de su territorio. Lo que en principio generará una inversión local futura de otros 3.7 Mil millones de euros que creará aproximadamente 26.000 puestos de trabajo entre 2012 y 2020.</p> <p><b>Diputación de Granada:</b> 169 municipios, población: 907.428 hab. (2009), 79 adheridos (64 PAES); compromiso medio de reducción CO2: algo más del 20% (con casos de ayuntamientos entre el 20 y el 50%) y , Año adhesión Pacto: 2009.</p> <p><u>Observaciones:</u> Actúa con el soporte técnico de la Agencia Provincial de la Energía de Granada. Además colabora continuamente con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sus ayuntamientos están actualmente implementando las primeras acciones contenidas en los PAES. La Diputación ha promovido varios proyectos europeos en tema de CoM en el marco de los programas EIE, Urbact, Med, ENPI y del FEDER. Dentro del proyecto de cooperación ENERCOOP (convocatoria POCTEFEX). Ha impulsado la adhesión de municipios marroquíes al CoM y aunque la iniciativa esté actualmente en stand by es de relieve puesto que la Provincia quiere seguir apoyando y creando sinergias. Ha creado sinergias con la Agenda 21 provincial. Las iniciativas y proyectos ejecutados en la provincia de Granada se están teniendo en cuenta en la última publicación de la Federación de Agencias de la Energía Europeas (FEDARENE), siendo tomadas como referencia de buenas prácticas.</p>

<b>ABRUZZO</b>	
<p><u>Gobiernos locales en la región:</u> 4 Provincias (Chieti, Teramo, L'Aquila, Pescara); 305 municipalidades y 1,3 M habitantes (2011).</p> <p><u>Observaciones:</u> la región es Coordinador Territorial del Pacto y ha ganado en 2011 un premio para la buena gestión en el <i>Covenant</i> - a nivel de instrumentos de programación y gobernanza- a nivel regional en el ámbito de la Campaña SEE en Italia por su tarea de coordinación eficaz entre las 4 provincias y todos sus ayuntamientos (Premio Sezione A, Metodología del “Concorso Nazionale “Energia Sostenibile nelle Città – 2011”).</p>	
<p><b>Provincia di Chieti:</b> 104 municipios, población: 397.123 habitantes, 104 adheridos al Pacto (11 PAES); compromiso medio de reducción CO2: 22-23%. Año adhesión Pacto: 2009.</p> <p><u>Observaciones:</u> La Provincia es probablemente el ente más eficaz de la Región con respecto a la implementación del CoM, cuenta con la totalidad de los ayuntamientos adheridos y algunos PAES ya presentados. La previsión para finales de 2012 es la aprobación y envío de la totalidad de PAES. Actualmente hay 89 en fase de finalización.</p> <p>Cuenta con el apoyo de su propia Agencia Local para la Energía ALESA y con una Facility Elena por la cual se ha establecido también un canal de cooperación con la Diputación de Barcelona y con la ciudad de Londres. Ha presentado varios proyectos europeos con la Alesa (EIE) y ha beneficiado de la actuación de las medidas del POR FEDER 2007-2013 para Abruzzo. Incluso está involucrada en el proyecto en el marco del programa Europeaid para la extensión del CoM a los países de la Política de Vecindad Este.</p>	

Notas:

- Fuente elaboración propia en base a la información obtenida mediante las entrevistas, en las webs de los gobiernos locales y del *Covenant of Mayors*.
- Autoridades locales y regionales entrevistadas en negrita.

## **ANEXO N° 5.1 Listado entrevistas realizadas.**

### **En España:**

#### Firmantes del Pacto (ayuntamientos):

1. Sr.a Maria Luisa Boatell, Técnica de Medio ambiente del ayuntamiento de Mataró, Provincia de Barcelona (19 de Julio de 2012).
2. Sra. Virginia Vallvé Cádiz, Técnica de Medio ambiente del ayuntamiento de Cornellá de Llobregat, Provincia de Barcelona (17 de Julio de 2012).
3. Sr. Ferran Rueda Aguilera, Técnico de Medio ambiente del ayuntamiento de Sant Just Desvern, Provincia de Barcelona (17 de Julio de 2012).
4. Sra. Montse Porterías Sabater, Técnica de medio ambiente de la Agencia Local para la Energía del ayuntamiento de Figueras, Provincia de Girona (16 de Julio de 2012).

#### Coordinadores Territoriales (entes intermedios):

5. Sr. Ramon Rabella, Jefe de la Oficina Cambio Climático y Sostenibilidad, Gerencia de Servicios de Medioambiente, Diputación de Barcelona (16 de Julio de 2012).
6. Sr. Martí Pujals, Coordinador de Medio ambiente y territorio, área de Acción Territorial, Diputación de Girona (13 de Julio de 2012).
7. Sr. José Francisco Tarifa Sánchez, Diputado de Medio Ambiente, Diputación de Granada (22 de Agosto de 2012).

#### Coordinadores Territoriales (entes de nivel regional):

8. Sra. Angela Ranea, Coordinadora Pacto Alcaldes y Jefe de Servicio de Medio Ambiente Urbano, Junta de Andalucía (6 de Agosto de 2012).

#### Promotores del Pacto (asociaciones de gobiernos locales):

9. Sra. Ana Alós, Responsable de la Secretaría Permanente de la Asociación transnacional Arco Latino (31 de Julio de 2012).

#### Otros actores implicados en el Pacto sin tener un papel formalizado:

10. Sr. Sergi Martínez Corral, Técnico de Medio Ambiente, Agencia Local para la Energía de Osona, Consell Comarcal de Osona, Provincia de Barcelona (23 de Julio de 2012).

## **En Italia:**

### Firmantes del Pacto (ayuntamientos):

11. Sr. Giuliano Pastorino, *Assessore* de Medio Ambiente del ayuntamiento de Masone, Provincia di Genova, (17 de Julio de 2012)
12. Sr. Corrado Bacigalupo, Alcalde del ayuntamiento de Tribogna, Provincia di Genova, (13 de Julio de 2012).
13. Sr.a Mara Barbieri, técnica de Medio Ambiente y Sr. Franco Botto, *Assessore* ayuntamiento de Moneglia, Provincia di Genova (20 de Julio de 2012).
14. Sra. Barbara Martina, *Assessore* para la “Ciudad Sostenible” y Roberta Aime, Energy Manager, ayuntamiento de Collegno, Provincia di Torino (2 de Agosto de 2012)

### Coordinadores Territoriales (entes intermedios):

15. Sr. Dario Miroglio, Responsable Oficina Planificación y Desarrollo Sostenible, Provincia di Genova, (13 de Julio de 2012).
16. Sr.a Paola Giannarelli, Responsable Pacto de Alcaldes (Energy Manager), Provincia della Spezia (21 de Julio de 2012).
17. Sr. Giancarlo Moca, Dirigente de Medio Ambiente, Energía y políticas comunitarias, Provincia di Chieti, (31 de Julio de 2012).
18. Sr. Silvio De Nigris, Responsable Oficina promoción ahorro energético y energías renovables, Provincia di Torino, (7 de Agosto de 2012).

### Promotores del pacto (asociaciones de gobiernos locales):

19. Sr.a Daniela Luise, Direttrice Coordinamento Nazionale Agende 21 Locali Italiane, (17 de Julio de 2012).

### Coordinadores nacionales:

20. Sr. Antonio Lumicisi, Responsable Pacto de Alcaldes y Campaña SEE, Ministerio de Medio Ambiente y de la protección del Territorio y del Mar (27 de Julio de 2012).

## **UE: COMO y DG ENER**

21. Frédéric Boyer, Miembro del Covenant of Mayor Office (27 de Julio de 2012).
22. Pedro Ballesteros, Enviado especial para las Relaciones Energéticas de la UE con China e India, Gestor del Pacto de Alcaldes en el periodo 2008-2012, DG ENER, Comisión Europea (7 de Agosto de 2012).

**MODELO 1: FIRMANTE / COORDINADOR TERRITORIAL DEL PACTO**  
**(ENTE INTERMEDIO Y REGIONAL<sup>204</sup>)**

**A: INFORMACIÓN GENERAL:**

- Organización/Administración:
- Territorio de referencia (región-país):
- Referente en la administración:
- Cargo:
- Año de adhesión al pacto de la administración:
- Ayuntamientos o Provincias adheridos y fechas de adhesión aprox.:
- Número de Paes enviados:
- Número de Paes validados por el JRC:
- Target para el 2020 (o media de los target por las provincias en % de reducción de CO2 respecto al año base):
- ¿Ha participado en alguna evaluación/informe de implementación de la COM EUR?:

**B: ARTICULACIÓN MULTIACTOR Y MULTINIVEL E IMPACTO TERRITORIAL**

**1 ¿Cuáles son los impactos territoriales principales que ha provocado (o está provocando) la adhesión de su administración al Pacto de Alcaldes?** Elija y puntúe de 0 a 10 siendo 0 la puntuación más baja.

Una mayor reducción de las emisiones, un mayor empleo de fuentes de energía renovable y la apropiación de las políticas ambientales de la UE	
Incremento relaciones horizontales entre actores de los sectores público y privado en el sector de la eficiencia energética <sup>205</sup>	
Atracción de fondos y asistencia técnica en el sector de la eficiencia energética	
Sensibilización y concienciación de los ciudadanos sobre temas de eficiencia energética	

<sup>204</sup> NB: hay algunos matices entre las entrevistas que se pasaron a los CT y a los Firmantes.

<sup>205</sup> coordinación entre municipios, coordinación provincia-región-municipios y entre estos actores y bancos, asociaciones del sector de la eficiencia energética, empresas, organizaciones de ciudadanos, universidades etc...



Otro: especificar..... .....	
---------------------------------	--

**2. ¿Cuales son los principales actores de su territorio de referencia que están involucrados directa o indirectamente en la implementación del Pacto de Alcaldes? Puntúe de 0 a 10 el nivel de participación.**

ACTORES	NIVEL DE PARTICIPACIÓN (0-10)
Ayuntamientos	
Consejos comarcales y otros entes locales (especificar)	
Provincia	
Región	
ESCOs	
Bancos y Cajas de Ahorro	
Asociaciones profesionales sector eficiencia energética	
Empresas eficiencia energética	
Empresas sector construcción y transporte	
Asociaciones sociedad civil	
Agencias energéticas	
Consortios	
Otros: especificar	

**3. ¿Tras adherirse al pacto su administración ha promovido/verificado un aumento en las relaciones entre actores diversos del territorio<sup>206</sup> vinculados directa o indirectamente al sector de la eficiencia energética?**

3.1 ¿Quien ejerce y promueve activamente el papel de coordinador de estos actores en el territorio?

3.2 ¿Lo hace de forma satisfactoria? puntúe de 0 a 10

3.3 ¿Hay algún actor (ej. Región, Idae) que según usted debería involucrarse más activamente para aumentar el impacto de la iniciativa y mejorar la coordinación?

<sup>206</sup> municipios, empresas, bancos, Escos, asociaciones sociedad civil...

#### **4.¿Como evaluaría las relaciones entre todos los actores al punto 2?**

4.1 ¿Podría destacar dificultades y elementos positivos?

Dificultades relaciones	.....
Elementos positivos	.....

4.2 ¿Estima que su autoridad local y las autoridades provinciales o regionales que colaboran (o que podrían colaborar) en el pacto tienen las competencias (legales y expertise) y suficientes recursos para una correcta implementación del pacto?

#### **5. ¿Su administración ha llegado a presentar proyectos en temas de Pacto de Alcaldes en convocatorias europeas<sup>207</sup>?**

5.1 ¿Participaban otros actores europeos del Pacto de Alcaldes?

5.2 ¿Cuántos se han aprobado?

5.3 ¿Qué otras iniciativas o formas de cooperación transnacional con actores diversos del pacto se han emprendido desde su administración<sup>208</sup>?

5.4 ¿Las encuentra de utilidad? Puntúe de 0 al 10

#### **6. ¿La iniciativa del Pacto de Alcaldes ha generado una mayor atención por su administración y por los actores del territorio respecto a las políticas Europeas, y en particular la política Energética y de lucha contra el cambio climático?**

6.1 Cree que su administración ha incluido de forma sistemática los objetivos de la Política Energética en su estrategia y políticas territoriales para el medioambiente? Puntue de 0 a 10

6.2 ¿Como?

6.3 ¿Desde que su administración se ha sumado a la iniciativa siente que está participando más activamente en la gobernanza de las políticas medioambientales de la UE?

#### **7 ¿Que relación hay en su territorio entre la iniciativa del Pacto de Alcaldes y la Agenda 21 Local?**

#### **8. ¿Como calificaría el rol de COMO, DG ENER, JRC en el pacto y que aspectos positivos y negativos destacaría?**

8.1 ¿Ha sido importante para ejercer de guía para la redacción-implementación-monitoreo de los PAES y ha experimentado algún problema al respecto, al principio de la iniciativa?

8.2 Como evalúa el soporte a la iniciativa del Pacto, ofrecido por el resto de Instituciones Europeas involucradas: BEI, Parlamento Europeo, Comité de las Regiones?

<sup>207</sup> (ej: ELENA, EIE, Convocatorias de programas de Cooperación Territorial, Convocatorias ENPI)

<sup>208</sup> (Redes de cooperación, foros de intercambio de buenas prácticas)

**9. ¿La situación económica y ocupacional del sector de la eficiencia energética y demás relacionados han mejorado en su territorio después de la adhesión al Pacto? Puntúe de 0 al 10**

9.1 ¿Que aspectos o logros destacaría?

9.2 ¿Puede proporcionar algún indicador representativo?

**10. ¿La iniciativa ha ayudado a movilizar en su territorio: inversiones, fondos europeos y del sector público-privado, así como asistencia técnica? Puntúe de 0 a 10**

Inversiones y fondos del sector público y privado	
Fondos Europeos	
Asistencia técnica en materia de PAES	

10.1 ¿Que aspectos/logros, dificultades y problemáticas destacaría? detallar

Logros	..... .....
Problemáticas	..... .....

**11. ¿Su administración ha puesto en marcha acuerdos ad hoc para el desarrollo del pacto de Alcaldes en su territorio, como acuerdos con asociaciones de sector, sociedad civil, empresas o bancos?**

Especificar en caso afirmativo con detalle de actores involucrados:

Título/Tipología acuerdo	Actores involucrados
.....	.....

**12 ¿Cual es su percepción acerca del logro de los objetivos de reducción de emisiones para 2020 fijados en su PAES o en los PAES de su territorio (se podrán cumplir los objetivos)?**

## **B. PROBLEMÁTICAS, LECCIONES APRENDIDAS Y SUGERENCIAS:**

1. ¿Que problemáticas destacaría en relación a la implementación del pacto en su territorio?

2. ¿Que lecciones aprendidas destacaría?

3. ¿Qué sugerencias lanzaría a la Comisión Europea (COMO-DG ENER-JRC) para el futuro?

4. ¿Que sugerencias daría a los otros actores primarios y secundarios del Pacto<sup>209</sup>?

<sup>209</sup> (Municipios, Provincias, Regiones, Covenant Supporters, ESCOs, Agencias Energía, Bancos y Cajas de Ahorro, Asociaciones de sector, empresas....)

**5. ¿Cree que la metodología y el concepto del Pacto de Alcaldes podrían ser aplicables a otras políticas de la UE? ¿Cuales y porque?**

<b>Políticas</b>	<b>Marcar con una X</b>
Gestión recursos hídricos	
Gestión de Residuos	
Otras políticas no exclusivamente ligadas al medioambiente (especificar):.....	

**6. Añada toda la información que considere útil para la realización de esta investigación:**

## **MODELLO 2: COORDINADOR NACIONAL DEL PACTO**

### **A: INFORMAZIONI GENERALI DELL'INTERVISTATO:**

Nome e cognome:

Istituzione:

Incarico:

### **B: TESTO INTERVISTA**

#### **1. Qual'è, secondo lei, l'aspetto più innovatore nell'ambito dell'iniziativa del Patto dei Sindaci?**

1.1 Indichi brevemente i risultati più importanti dell'iniziativa dal punto di vista del suo ente/istituzione:

#### **2. Quali sono, a suo avviso, le difficoltà principali che ha affrontato l'iniziativa nei suoi primi 4 anni di attività?<sup>210</sup>** Specifichi, ove possibile, le difficoltà per tipo di attore principale del Patto e menzioni le cause.

<b>Protagonisti del Patto</b>	<b>Difficoltà nell'implementazione del Patto</b>	<b>Cause</b>
Firmatario	..... ..... .....	..... ..... .....
Coordinatore territoriale	..... .....	..... .....
Coordinatore nazionale	..... .....	..... .....
Promotore del Patto	..... ..... .....	..... ..... .....
COM EUR (DG ENER, COMO, JRC)	..... ..... .....	..... ..... .....

#### **3. Secondo lei, quali sono le principali lezioni apprese in Italia e in Europa rispetto all'implementazione del Patto dei Sindaci?**

#### **4. Ritiene che le sinergie tra la campagna SEE, il patto dei Sindaci e l'Agenda 21 locale stiano conducendo a dei buoni risultati in Italia? Come potrebbero essere migliorate?**

<sup>210</sup> Coordinamento, Mobilitazione dei fondi, Sostegno politico...

**5. L'articolazione tra attori pubblici e privati a livello nazionale, subnazionale ed europeo nell'ambito del Patto dei Sindaci è aumentata dal lancio dell'iniziativa? Come valuta queste relazioni?**

5.1 Il settore privato è stato coinvolto a sufficienza?

5.2 Potrebbe segnalarci un'esperienza rappresentativa in Italia?

5.3 Con quali incentivi, secondo lei, sarebbe possibile coinvolgere maggiormente gli attori privati<sup>211</sup>?

5.4 Ha notato una crescita specifica del volume e della qualità delle relazioni tra governi locali italiani e del resto dell'Europa nell'ambito di bandi di programmi europei<sup>212</sup> in temi affini al Patto dei Sindaci?

**6. Come valuta l'azione dei governi locali intermedi e delle Regioni in Italia nel loro ruolo di Coordinatori Territoriali del Covenant, e che suggerimenti darebbe loro per migliorarla?**

**7. Come valuta l'azione delle reti di enti locali nel loro ruolo di Promotori del Covenant e che suggerimenti darebbe loro per migliorarla?**

**8. Quali territori in Italia si sono distinti positivamente nell'implementazione del Patto?**

8.1 Potrebbe segnalarci un'esperienza territoriale di rilievo dove, a suo avviso, si è verificata un'ottima intesa/sinergia multilivello e multiattore<sup>213</sup> (settore pubblico e settore privato)?

8.2 Nel nord e nel centro dell'Europa, in proporzione, vi sono meno attori locali coinvolti nel Patto dei Sindaci rispetto ai territori del sud Europa, tuttavia sembra che gli enti del centro e del nord siano più "performanti". Concorda? A cosa è dovuto?

**9. Come valuta la partecipazione e il sostegno fornito all'iniziativa dalle Istituzioni Statali ed Europee, in particolare dal Ministero Italiano dell'Ambiente, dalla Commissione Europea, dalla Banca Europea per gli investimenti, dal Comitato delle Regioni e dal Parlamento Europeo?**

9.1 Ritiene particolarmente importante il supporto della Commissione Europea nella sua funzione di guida per la redazione, implementazione, monitoraggio dei PAES? Gli enti locali italiani hanno sperimentato dei problemi in questi ambiti dovuti a una mancanza di un supporto/guida da parte della COM EUR (JRC), specialmente nella fase iniziale? Come hanno fronteggiato la difficoltà?

9.2 Cosa suggerirebbe alle Istituzioni Europee allo scopo di migliorare l'efficacia dell'iniziativa?

**10. Ritiene che la diversa intensità di sostegno all'iniziativa del Covenant "in loco" (nei territori degli Stati Membri), possa variare in funzione dei contesti "domestici" (statali e regionali) nell'ambito dei quali si implementa?**

10.1 In tal senso: come influiscono a suo avviso le competenze attribuite a livello locale nei vari Stati Membri dell'UE ?

---

<sup>211</sup> Imprese, Consorzi, settore della Banca

<sup>212</sup> EIE, Programmi di Cooperazione Territoriale, ENPI, Life +.....

<sup>213</sup> Settore Pubblico: comuni-provincia-regione / Settore Privato: banche, imprese, ESCOs, Organizzazioni società civile ecc...

10.2 Ritiene che la riforma dell'assetto istituzionale e organizzativo degli enti locali in Italia influirà nell'iniziativa del Covenant? In maniera positiva o negativa?

**11. La situazione economica e occupazionale del settore dell'efficienza energetica e del resto dei comparti ad esso relativi, è migliorata in Italia dopo l'adesione al Patto di 2.181 enti tra firmatari, coordinatori territoriali e promotori del patto?**

Valuti da 0 a 10

11.2 Potrebbe fornire qualche indicatore rappresentativo?

11.3 L'iniziativa ha aiutato a mobilitare sul territorio italiano: investimenti, fondi europei, e risorse del settore pubblico e del privato, nonché assistenza tecnica? Valuti da 0 a 10

Investimenti e fondi settori pubblico e privato	
Fondi Europei	
Assistenza tecnica in materia di PAES	
Altro (specificare)	

**12. Ritiene che la metodologia e il concetto del Patto dei Sindaci possano essere applicate, in futuro, ad altre politiche dell'UE? Quali?**

Politiche	Indicare con una X
Gestione risorse idriche	
Gestione rifiuti	
Altre Politiche non esclusivamente legate all'ambiente.(specificare):.....	

**13. Secondo lei, che estensione territoriale potrà assumere, in prospettiva, l'iniziativa del Patto dei Sindaci?**

13.1 I paesi e i territori della Politica di Vicinato attualmente sembrano essere prioritari per l'estensione del Patto, ciononostante perché, secondo lei, si è cominciato ad estendere l'iniziativa ad altri paesi terzi dell'UE?

**14. In che misura (aprox.) e con quali strumenti principali, il Ministero dell'Ambiente continuerà a sostenere l'iniziativa del Patto dei Sindaci in Italia?**

**15. Aggiunga tutte le osservazioni che considera necessarie per fornire elementi di utilità per la ricerca:**

### **MODELO 3: PROMOTOR DEL PACTO<sup>214</sup>**

#### **A: INFORMACIÓN GENERAL DEL ENTREVISTADO:**

Nombre y apellido:

Organización:

Territorio de Referencia:

Cargo:

Año de adhesión al Pacto:

Entes locales a los cuales proporciona soporte:

¿Ha participado en algún informe de evaluación del COMO de su actividad como Promotor del Pacto?

#### **B: PREGUNTAS ENTREVISTA:**

##### **1. ¿Que aspecto destacaría como el más innovador de la experiencia del Pacto de Alcaldes?**

1.1 ¿Podría citar brevemente los que considera los principales logros de la iniciativa desde el punto de vista de su organización?

**2. ¿Cuales son las dificultades principales que ha encontrado la iniciativa en sus primeros 4 años de actividad<sup>215</sup>?.** Especifique, si es posible, las dificultades por tipo de actor principal del Pacto y mencione brevemente las causas.

<b>Protagonistas del pacto</b>	<b>Dificultades en la implementación del pacto</b>	<b>Causas</b>
Firmante	..... ..... .....	..... ..... .....
Coordinadores Territoriales	..... .....	..... .....
Coordinadores Nacionales	..... .....	..... .....
Promotores del Pacto	..... ..... .....	..... ..... .....
COM EUR (DG ENER, COMO, JRC)	..... ..... .....	..... ..... .....

<sup>214</sup> Versiones en castellano para Arco Latino y en Italiano para el Coordinamento Agende 21 Locali

<sup>215</sup> Coordinación, Movilización de fondos, Respaldo político...



### **3. ¿Cuales son las principales lecciones aprendidas en la implementación del Pacto?**

#### **4. ¿La articulación de actores públicos-privados a nivel nacional, subnacional y europeo en el marco del Pacto de Alcaldes ha ido aumentando desde el lanzamiento de la iniciativa? ¿Como calificaría estas relaciones?**

4.1 ¿El sector privado se ha ido involucrando lo suficiente? Destacaría alguna experiencia en particular?

4.2 ¿Con que incentivos se podría involucrar más a los actores privados<sup>216</sup>?

4.3 ¿Ha notado un crecimiento específico del volumen y de la calidad de las relaciones entre gobiernos locales europeos en el marco de convocatorias de programas europeos<sup>217</sup> en temas ligados al Pacto de Alcaldes?

4.4 ¿Su organización en particular ha promovido proyectos europeos sobre temas ligados al Covenant en los cuales han participado otros entes locales europeos adheridos al Pacto? ¿Cuales?

4.5 Que otras iniciativas o formas de cooperación transnacional<sup>218</sup> han sido emprendidas con actores del Pacto bajo el impulso de su organización?

#### **5. ¿Como calificaría la acción y el papel de los gobiernos locales intermedios en su rol de Coordinadores Territoriales y que sugerencias les daría para mejorarlos?**

#### **6. ¿Como calificaría la acción y el papel de las redes de gobiernos locales en su rol de Promotores del Pacto y que sugerencias les daría para mejorarlos?**

#### **7. ¿Qué países y territorios, en su marco de referencia y en Europa, han destacado en la implementación del Pacto?**

7.1 ¿Podría indicar dos experiencias representativas y relevantes de sinergia eficaz multinivel y multiactor entre actores públicos y privados del Covenant?

7.2 En el norte y centro Europa en proporción hay menos actores involucrados respecto a los territorios del sur, sin embargo parecen ser más “performantes”. ¿Es cierto? ¿A que es debido?

#### **8. ¿Como calificaría la participación y el respaldo brindado a la iniciativa desde los Ministerios y desde Instituciones Europeas, en particular desde la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones, el Comité de Regiones y el Parlamento Europeo?**

8.1 ¿Cree que el rol de la Comisión ha sido importante para ejercer de guía para la redacción-implementación-monitoreo de los PAES y ha detectado, entre sus socios, alguno que haya experimentado problemas al respecto (especialmente al principio de la iniciativa)? ¿Como han hecho frente a las dificultades?

8.1 ¿Que sugeriría a las Instituciones Europeas para mejorar la eficacia de la iniciativa?

---

<sup>216</sup> empresas, consorcios y sector bancario

<sup>217</sup> EIE, Programas de Cooperación Territorial, ENPI, Life +.....

<sup>218</sup> Reti di cooperazione, forum di scambio di buone prassi

**9. ¿Cree que el respaldo a la iniciativa del Pacto “in situ”, varía en función de los contextos “domésticos” (estatales y regionales) en los cuales se implementa?**

9.1 En este sentido ¿como influyen las competencias atribuidas al nivel local en los varios Estados Miembros de la UE? (ej. Caso de Francia y de la reducida participación de los Departamentos franceses).

9.2 ¿Cree que las reformas institucionales de los gobiernos locales afectarán negativamente la iniciativa del Pacto? (en primer lugar las que se refieren a Italia)

**10. ¿Cree que la situación económica y ocupacional en el sector de la Eficiencia Energética (y en los sectores directa e indirectamente vinculados) ha mejorado en los territorios europeos con la participación en el Covenant de más de 4.200 actores regionales y locales (entre firmantes, y coordinadores y promotores del Pacto)?** Evalúe en una escala de 0 a 10.

10.1 ¿Podría mencionar algún indicador representativo?

10.2 ¿Percibe que la iniciativa ha ayudado a movilizar sobre su territorio de referencia: inversiones, fondos europeos, recursos del sector público y privado, o asistencia técnica? Puntúe de 0 a 10

Inversiones y fondos sector público-privado	
Fondos Europeos	
Asistencia técnica en materia de PAES	
Otros: especificar	

**11. ¿Cree que la metodología y el concepto del Pacto de Alcaldes podrían ser aplicables a otras políticas de la UE? ¿Cuales?**

Políticas	Marcar con una X
Gestión recursos hídricos	
Gestión de Residuos	
Otras políticas no exclusivamente ligadas al medioambiente (especificar):.....	

**12. ¿Que margen o alcance de extensión territorial/geográfico podría tener el Pacto de Alcaldes?**

12.1 ¿Los países y territorios de la Política de Vecindad actualmente parecen ser prioritarios para la extensión del Pacto, sin embargo porque cree que se ha empezado a incluir también a más países terceros de la Unión en la iniciativa? ¿Es positivo?

**13. Añada todas las observaciones e información que considere necesaria para esta investigación:**

## B: DOMANDE INTERVISTA

### 1. Qual'è, secondo lei, l'aspetto più innovatore nell'ambito dell'iniziativa del Patto dei Sindaci?

1.1 Indichi brevemente i risultati più importanti dell'iniziativa dal punto di vista della sua organizzazione/associazione:

2. Quali sono, a suo avviso, le difficoltà principali che ha affrontato l'iniziativa nei suoi primi 4 anni di attività?<sup>219</sup> Specifici, ove possibile, le difficoltà per tipo di attore principale del Patto e menzioni brevemente le cause.

Protagonisti del Patto	Difficoltà nell'implementazione del Patto	Cause
Firmatario	..... ..... .....	..... ..... .....
Coordinatore territoriale	..... .....	..... .....
Coordinatore nazionale	..... .....	..... .....
Promotore del Patto	..... ..... .....	..... ..... .....
COM EUR (DG ENER, COMO, JRC)	..... ..... .....	..... ..... .....

3. Secondo lei, quali sono le principali lezioni apprese sul suo territorio, in Italia e in Europa rispetto all'implementazione del Patto dei Sindaci?

4. Ritiene che le sinergie tra la campagna SEE, il patto dei Sindaci e l'Agenda 21 locale stiano conducendo a dei buoni risultati in Italia?

4.1 Come potrebbero essere migliorate?

4.2 Qual'è il ruolo e il valore aggiunto del Coordinamento delle Agende 21 locali in Italia rispetto all'implementazione del Patto dei Sindaci?

---

<sup>219</sup> Coordinamento, Mobilitazione dei fondi, Sostegno politico...

4.3 Vi sono dei territori in Italia e in Europa in cui l'iniziativa del Patto dei Sindaci è nata e si è sviluppata sulla base del processo partecipativo di Agenda 21 locale, altri in cui le iniziative viaggiano su due binari paralleli e altri ancora in cui, una delle due non esiste, o si è arenata dopo una fase iniziale di attività, mentre l'altra è in fase di implementazione. Potrebbe commentare brevemente la situazione facendo riferimento al suo specifico contesto territoriale ed evidenziando eventuali problematiche e suggerendo soluzioni per risolverle? Ritiene che alcuni strumenti di Agenda 21 locale siano indispensabili per una corretta implementazione del Covenant?

**5. L'articolazione tra attori pubblici e privati a livello nazionale, subnazionale ed europeo nell'ambito del Patto dei Sindaci, a suo avviso, è aumentata dal lancio dell'iniziativa? Come valuta queste relazioni?**

5.1 Il settore privato è stato coinvolto a sufficienza?

5.2 Potrebbe segnalarci un'esperienza rappresentativa in Italia?

5.3 Con quali incentivi, secondo lei, sarebbe possibile coinvolgere maggiormente gli attori privati<sup>220</sup>?

5.4 Ha notato una crescita specifica del volume e della qualità delle relazioni tra governi locali italiani e del resto dell'Europa nell'ambito di bandi di programmi europei<sup>221</sup> in temi affini al Patto dei Sindaci?

5.5 La sua organizzazione in particolare ha promosso progetti europei sulle materie del Covenant in cui hanno partecipato altri enti locali europei aderiti al Patto dei Sindaci? Quali?

5.5 La sua organizzazione in particolare ha promosso progetti europei sulle materie del Covenant in cui hanno partecipato altri enti locali europei aderiti al Patto dei Sindaci? Quali?

5.6 Quali altre iniziative o forme di cooperazione transnazionale<sup>222</sup> sono state intraprese con attori del patto dei sindaci sotto l'impulso della sua organizzazione?

**6. Come valuta l'azione dei governi locali intermedi e delle Regioni in Italia nel loro ruolo di Coordinatori Territoriali del Covenant, e che suggerimenti darebbe loro per migliorarla?**

**7. Come valuta l'azione delle reti di enti locali nel loro ruolo di Promotori del Covenant e che suggerimenti darebbe loro per migliorarla?**

**8. Quali territori in Italia si sono distinti positivamente nell'implementazione del Patto?**

8.1 Potrebbe segnalarci un'esperienza territoriale di rilievo dove, a suo avviso, si è verificata un'ottima intesa/sinergia multilivello e multiattore<sup>223</sup> (settore pubblico e settore privato)?

8.2 Nel nord e nel centro dell'Europa, in proporzione, vi sono meno attori locali coinvolti nel Patto dei Sindaci rispetto ai territori del sud Europa, tuttavia sembra che gli enti del centro e del nord siano più "performanti". Concorda? A cosa è dovuto?

---

<sup>220</sup> Imprese, Consorzi, ESCO, settore della Banca

<sup>221</sup> EIE, Programmi di Cooperazione Territoriale, ENPI, Life +.....

<sup>222</sup> Reti di cooperazione, forum di scambio di buone prassi

<sup>223</sup> Settore Pubblico: comuni-provincia-regione / Settore Privato: banche, imprese, ESCOs, Organizzazioni società civile ecc...

**9. Come valuta la partecipazione e il sostegno fornito all'iniziativa dalle Istituzioni Statali ed Europee, in particolare dal Ministero Italiano dell'Ambiente, dalla Commissione Europea, dalla Banca Europea per gli investimenti, dal Comitato delle Regioni e dal Parlamento Europeo?**

9.1 Ritieni particolarmente importante il supporto della Commissione Europea nella sua funzione di guida per la redazione, implementazione, monitoraggio dei PAES? Gli enti locali italiani hanno sperimentato dei problemi in questi ambiti dovuti a una mancanza di un supporto/guida da parte della COM EUR (JRC), specialmente nella fase iniziale? Come hanno fronteggiato la difficoltà?

9.2 Cosa suggerirebbe alle Istituzioni Europee allo scopo di migliorare l'efficacia dell'iniziativa?

**10. Ritieni che la diversa intensità di sostegno all'iniziativa del Covenant "in loco" (nei territori degli Stati Membri), possa variare in funzione dei contesti "domestici" (statali e regionali) nell'ambito dei quali si implementa?**

10.1 In tal senso: come influiscono a suo avviso le competenze attribuite a livello locale nei vari Stati Membri dell'UE ?

10.2 Ritieni che la riforma dell'assetto istituzionale e organizzativo degli enti locali in Italia influirà nell'iniziativa del Covenant? In maniera positiva o negativa?

**11. La situazione economica e occupazionale del settore dell'efficienza energetica e del resto dei comparti ad esso relativi, è migliorata in Italia e nel suo territorio di riferimento dopo l'adesione al Patto di 2.181 enti tra firmatari, coordinatori territoriali e promotori del patto?**

Valuti da 0 a 10

11.2 Potrebbe fornire qualche indicatore rappresentativo?

11.3 L'iniziativa ha aiutato a mobilitare sul territorio italiano e in particolare sul suo territorio di riferimento: investimenti, fondi europei, e risorse del settore pubblico e del privato, nonché assistenza tecnica?

Valuti da 0 a 10

Investimenti e fondi settori pubblico e privato	
Fondi Europei	
Assistenza tecnica in materia di PAES	
Altro (specificare)	

**12. Ritieni che la metodologia e il concetto del Patto dei Sindaci possano essere applicate, in futuro, ad altre politiche dell'UE? Quali e perché?**

Politiche	Indicare con una X
Gestione risorse idriche	
Gestione rifiuti	
Altre Politiche non esclusivamente legate all'ambiente.(specificare):.....	

**13. Secondo lei, che estensione territoriale potrà assumere, in prospettiva, l'iniziativa del Patto dei Sindaci?**

13.1 I paesi e i territori della Politica di Vicinato attualmente sembrano essere prioritari per l'estensione del Patto, ciononostante perché, secondo lei, si è cominciato ad estendere l'iniziativa ad altri paesi terzi dell'UE?

**14. Aggiunga tutte le osservazioni che considera necessarie per fornire elementi di utilità per la ricerca:**

## **MODELO 4: COMO – DG ENER**

### **A: GENERAL INFORMATION:**

Name/s:

Institution/Organisation/:

Position:

### **B: INTERVIEW:**

#### **1. Which aspect would you underline as being the most innovators in the frame of the experience of the Covenant of Mayors?**

1.1 Could you briefly mention the main milestones and achievements of the initiative?

#### **2. Which are the main difficulties/problems that the initiative had to face during its first 4 years of implementation<sup>224</sup>? Please specify, if possible, difficulties/problems and briefly mention the causes.**

<b>Main actors of the CoM</b>	<b>Difficulties/problems during the implementation of the Covenant of Mayors</b>	<b>Causes</b>
Signatory	..... ..... .....	..... ..... .....
Territorial Coordinators	..... .....	..... .....
National Coordinators	..... .....	..... .....
Covenant Supporters	..... ..... .....	..... ..... .....
COM EUR (DG ENER, COMO, JRC)	..... ..... .....	..... ..... .....

#### **3. What are the main lessons learned during the implementation of the Covenant?**

#### **4. With regard to the joint of the public and the private actors at the national, sub-national, and European levels in the frame of the Covenant, has it been growing from the launch of the initiative? How would you rate these relationships/partnerships?**

<sup>224</sup> For instance: coordination, fund raising, public support...

4.1 Has the private sector been increasingly involved? Enough? Could you mention two representative experiences?

4.2 What kind of incentives could involve more actors from the private sector<sup>225</sup> into the frame of the Covenant?

4.3 Did you notice a specific growing of the volume and quality of the relations/partnerships between European Local Authorities in the frame of calls for projects of European programmes<sup>226</sup> regarding themes directly or indirectly linked to the Covenant?

**5. How would you rate the action and the role of the local intermediate authorities as Territorial Coordinators and what kind of suggestions would you give them in order to improve their action?**

**6. How would you rate the action and role of the networks of local authorities as Covenant Supporters and what kind of suggestions would you give them in order to improve their action?**

**7. Which countries and territories in Europe excelled in the implementation of the Covenant during the first 4 years of the process?**

7.1 Could you please indicate two relevant territorial representative experiences of an efficient multilevel and multi-actor synergy/linkage<sup>227</sup> between public and private actors in the frame of the Covenant?

7.2 In the North and in the Centre of Europe, in comparison with southern territories, there seem to be less actors involved in the Covenant, nevertheless these actors seem to be more “performing”. Is it true? What is the reason?

**8. How would you rate the participation and the support given to the initiative by the EU Institutions, first of all from the European Commission, the European Bank for Investments, the Committee of the Regions, The European Parliament?**

**9. Do you think that the support “in country” to the Covenant could vary in function of the domestic contexts (national and regional) where it is implemented?**

9.1 As a consequence, how do the powers (legal competences and functions) conferred to the local level in several EU Member States influence the support given to the implementation of the Covenant? (For instance: the case of French Department and their low participation in the Covenant).

9.2 Do you think that institutional reforms of the local governments will impact negatively on the Covenant? (For example, the reform in Italy)

---

<sup>225</sup> enterprises, consortiums, bank sector

<sup>226</sup> EIE, Territorial Cooperation Programs, ENPI, Life +.....

<sup>227</sup> Public Sector: towns-intermediate local authorities-regions / Private Sector: bank, enterprises, ESCOs, NGOs etc...



**10. Do you think that the Economic and Employment situation in the Energy Efficiency sector (as well as in the linked sectors) has improved in the European territories that joined the Covenant with the participation of more than 4.200 local and regional actors (Covenant signatories, coordinators, supporters)?** Please rate in a scale from 0 to 10

10.1 Could you mention any representative indicator or evidence?

**11. Do you think that the methodology and the concept of the Covenant could be applicable to other policies of the EU? Which ones?**

Policies	Please mark with an X
Water Management	
Waste Management	
Other policies not exclusively related to environment: (please specify): .....	

**12. What scope/territorial extent may have the Covenant of Mayors?**

12.1 The countries and territories of the Neighbourhood Policy (East – South) currently appear to be a priority for the extension of the Covenant; however, it has also begun to include towns from third countries of the Union in the initiative. Could you explain the reasons?

**13. How and by which financial and not financial instruments/means does the European Commission intend to continue boosting the initiative?** Please, underline if possible financial amounts (approx.) and instruments concerned:

**14. Please add all the comments and observations that you think are useful to carry out this research.**

## ANEXO n° 6.1 Resumen esquemas e instrumentos de financiación del Pacto de Alcaldes:

ESQUEMAS DE FINANCIACIÓN “INSPIRADORES”	DESCRIPCIÓN	ALGUNOS EJEMPLOS IDENTIFICADOS POR EL COMO
<b>Recursos propios de los Firmantes</b>	Líneas presupuestarias permanentes o ingresos de impuestos locales específicos para financiar medidas de ahorro energético	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de carbono de Hannover (Alemania);</li> <li>• Fondo de rotación de Stuttgart (Alemania);</li> <li>• Tarifas de congestión de Londres (UK).</li> </ul>
<b>Cooperaciones público privadas</b>	Contrataciones de largo plazo por rendimiento energético (CRE) con Empresas de Servicios Energéticos (ESE) y tarifas de alimentación a la red garantizadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de energía solar a través de financiación por terceros en Berlín (Alemania)</li> <li>• Cooperación con la empresa local de energía en Delft (Países Bajos)</li> <li>• Contratación por rendimiento energético en la Región de Pardubice (Rep. Checa)</li> </ul>
<b>Movilización de recursos de los socios locales</b> (mediante ayudas municipales, provinciales y regionales)	Alineación (modificación de conducta) – mediante movilización de recursos financieros y humanos basada en ayudas e incentivos - por parte de las autoridades locales y regionales de las actuaciones de los diferentes actores del territorio respecto a los objetivos del Pacto: Agentes locales (tienen sus propias visiones y estrategia; toman decisiones y realizan inversiones a diario); los particulares (invierten en el aislamiento de sus viviendas o compran vehículos); empresas privadas (invierten en edificios, equipamientos o procesos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios municipales para impulsar la inversión de los ciudadanos en Dunquerque (Francia);</li> <li>• Apoyo técnico y económico a las municipalidades en la provincia de Limburg (Bélgica);</li> <li>• Subsidios regionales que producen “préstamos bancarios sin interés” en la Región de Picardie (Francia)</li> </ul>
<b>Fondos y programas nacionales</b>	Fondos y programas puestos en marcha de forma independiente por los Estados miembros de la UE para priorizar y dar poder a sus autoridades locales para fomentar soluciones de energía sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa ecológico de ahorros en Rep. Checa para impulsar la inversión en el sector público y de los ciudadanos en tecnología de eficiencia energética y renovables.</li> </ul>
<b>Fondos y programas europeos</b>	Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión administrados por las autoridades de gestión regionales o nacionales nombradas por los Estados miembros que representan el 36 % Budget UE 2007-2013 (ej. Jessica, Jaspers, Interreg IV A y IV B).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondos Estructurales y de Cohesión: viviendas sociales de bajo consumo energético en la Región de Franche Comté (Francia)</li> <li>• Jessica: Fondo de cartera para mejorar la eficiencia energética de edificios de viviendas en Lituania</li> <li>• Interreg IV A: “Re□ve d’Avenir” Proyecto Franco-Suizo para desarrollar “territorios laboratorio” comprometidos para superar los objetivos climáticos y energéticos europeos 2020.</li> </ul>

	<p>Programas gestionados directamente por la Comisión Europea que representan el 22% del Budget de la UE 2007-2013 (ej. Energía Inteligente; Elena, Smart Cities, Interreg IV C y Urbact).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EIE: proyecto Engage para movilizar a los departamentos municipales, los stakeholders y los ciudadanos para que contribuyan conjuntamente al cumplimiento de los objetivos del Pacto de los Alcaldes a nivel local.</li> <li>• ELENA: proyecto de reformas de edificios escolares en 40 municipalidades de la Provincia de Milán, puesto en marcha para suplir las restricciones presupuestarias de las municipalidades individuales y la falta de capacidad técnica para reformar los colegios en sus propios territorios.</li> </ul>
--	--	---

Resumen de elaboración propia sobre la base de la información y textos incluidos en la *Brochure*

“Planes de financiación inspiradores” del COMO disponible aquí:

[http://www.eumayors.eu/support/library\\_es.html](http://www.eumayors.eu/support/library_es.html)

**ANEXO 6.2 Resumen de los principales Fondos y programas Europeos que pueden ayudar la financiación del CoM:**

<b>FONDO o PROGRAMA EUROPEO</b>	<b>BREVE DESCRIPCIÓN</b>
<b>GESTIONADOS POR ESTADOS O REGIONES</b>	
<i>Asistencia técnica de JESSICA</i>	<p>Iniciativa de <i>Apoyo Europeo Conjunto a la Inversión Sostenible en Zonas Urbanas</i>, desarrollada por la COM EUR y el Banco Europeo de Inversión, en colaboración con el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa.</p> <p>Los Estados Miembros de la UE o las regiones tienen la opción de utilizar los Fondos Estructurales para realizar inversiones reembolsables en proyectos incluidos en un plan integrado de desarrollo urbano sostenible. Las inversiones, que pueden adoptar la forma de participaciones, préstamos y/o garantías, se destinan a proyectos mediante los Fondos de Desarrollo Urbano/los Fondos de Cartera.</p>
<i>Asistencia técnica de JASPERS</i>	<p>Iniciativa gratuita de <i>Ayuda Conjunta en Apoyo de Proyectos en Regiones Europeas</i> que se aplica a los 12 Estados miembros de la UE pertenecientes a Europa Central y Oriental en la preparación y presentación de proyectos de envergadura para solicitar financiación a través de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.</p> <p>El objetivo es aumentar la cantidad y la calidad de los proyectos presentados para aprobación a la COM EUR acelerando la absorción de los fondos disponibles.</p>
<i>Programa de cooperación INTERREG IV A</i>	<p>Programa de cooperación transfronteriza en fronteras interiores de la UE que tiene el objetivo de fomentar el intercambio de experiencias hallando soluciones conjuntas innovadoras a los problemas que surgen.</p> <p>Se financian tanto acciones piloto, así como inversiones duras, también en los temas ligados al CoM.</p>
<i>Programas de cooperación INTERREG IV B</i>	<p>Programa de cooperación transnacional que contempla proyectos piloto, preparación de inversiones e inversiones ligeras, también en los temas ligados al CoM.</p>

FONDO o PROGRAMA EUROPEO	BREVE DESCRIPCIÓN
<b>GESTIONADOS POR LA COMISION EUROPEA</b>	
<i>Programas de cooperación INTERREG IV C</i>	Programa de cooperación dirigido a la promoción de proyectos orientados estrictamente al intercambio de experiencias, a su capitalización y alguna iniciativa piloto ligera, también en los temas ligados al CoM. No se financian actividades de inversión.
<i>URBACT</i>	Programa europeo que fomenta el aprendizaje y el intercambio entre ciudades europeas para el desarrollo urbano sostenible. Se busca desarrollar soluciones para los grandes desafíos urbanos, reafirmando el rol clave de las ciudades en el enfrentamiento de los complejos cambios sociales.

<p><i>Programa Energía Inteligente - Europa (EIE)</i></p>	<p>Programa para una Europa más inteligente desde el punto de vista energético que promueve la financiación de acciones - principalmente de las autoridades locales - destinadas a mejorar las condiciones del mercado de la eficiencia energética y de la promoción de las renovables.</p> <p>Mediante convocatorias anuales EIE cofinancia proyectos que contribuyen al éxito de la iniciativa del Covenant, especialmente mediante la promoción y facilitación de redes entre autoridades locales, regiones y sus colaboradores locales, el apoyo técnico a los Firmantes del Pacto y la movilización de inversiones.</p>
<p><i>Mecanismo ELENA</i></p>	<p>La Asistencia Energética Local Europea es un mecanismo (financiado mediante EIE), que ofrece subvenciones para brindar - a las autoridades locales del CoM - diversos tipos de asistencia técnica como: estudios de viabilidad y de mercado; estructuración de programas de inversión; planes de negocio; auditorías energéticas; preparación de procedimientos de licitación y acuerdos contractuales y la asignación de la gestión del programa de inversión a nuevos empleados.</p> <p>Mediante ELENA se pretende agrupar proyectos locales dispersos en inversiones sistémicas y hacerlos financiables. Sin embargo, las actuaciones específicas detalladas en los planes de acción y en los programas de inversión de las municipalidades se tienen que financiar mediante otros medios, como préstamos, ESE o Fondos Estructurales. También cabe destacar los nuevos mecanismos de Elena en colaboración con el grupo KfW y el Banco de Desarrollo del Consejo Europeo. El primero brinda apoyo a proyectos de inversión medianos (inferiores a 50 M euros), orientados a la asignación de créditos de carbono. El segundo ofrece asistencia técnica para desarrollar proyectos de inversión dirigidos a las viviendas sociales.</p>
<p><i>Ciudades inteligentes (Smart Cities)</i></p>	<p>Iniciativa basada en Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética-EETE (en particular: Iniciativa Solar Europea e Iniciativa sobre la Red Eléctrica) y en cooperaciones público-privadas Europeas para edificios y coches ecológicos, establecidas en el marco del Plan Europeo de Recuperación Económica. Financia un número limitado de grandes proyectos tecnológicos emprendidos por ciudades y regiones que propongan medidas pioneras en materia de movilidad, de consumo y producción sostenible de energía.</p>
<p><i>Mecanismo de Eficiencia Energética Europea</i></p>	<p>Fondo europeo de inversión, puesto en marcha desde 2011, para proyectos de energía sostenible que emplea los recursos no adjudicados del Programa Europeo de Recuperación Económica, así como una cofinanciación del Banco Europeo de Inversiones, para ofrecer participaciones, garantías y préstamos a las autoridades públicas y las entidades que las representen. El fondo está orientado a las inversiones en edificios, infraestructura de energía local, instalaciones de energías renovables distribuidas y movilidad urbana.</p>

<i>Instrumento Financiero Municipal</i>	Iniciativa de la COM EUR y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) para desarrollar y estimular préstamos de la banca comercial a pequeñas y medianas municipalidades y sus empresas de servicios públicos en los países de la UE que se incorporaron en 2004. El mecanismo combina modos de financiación en forma de préstamos a largo plazo y/o distribución del riesgo.
<i>Iniciativa en favor de la Energía Sostenible</i>	Iniciativa que del B.E.R.D. que financia proyectos municipales de energía sostenible en los países en los que opera. Las áreas de intervención (p. ej. infraestructura energética municipal, transporte, mercado de carbono, etc.) están dirigidas a municipalidades, bancos locales, pequeñas y medianas empresas y otros actores locales.

Resumen de elaboración propia sobre la base de la información de la sección instrumentos de financiación de la web del CoM: <http://www.eumayors.eu/>

**ANEXO N°7 Listado resumen de los acrónimos utilizados en el documento.**

<b>ACRÓNIMO</b>	<b>NOMBRE COMPLETO</b>
AG 21 Local	Agenda 21 Local
AL	Arco Latino
CILMA	Consell d’Iniciatives Locals per al Medi Ambient de les Comarques de Girona.
CC	Cambio Climático
CCI o JRC	Centro Común de Investigación de la COM EUR – Joint Research Centre
CdR	Comité de las Regiones
CILMA	Consell d’Iniciatives Locals per al Medi Ambient de les Comarques de Girona.
CoM	Covenant of Mayors – Pacto de Alcaldes
COMO	Covenant of Mayors Office
COM EUR	Comisión Europea
CT	Coordinador (es) Territorial (es)
CMNUCC	Convención Marco sobre el Cambio Climático
DG ENER	Dirección General Energía de la Comisión Europea
EM	Estado (s) Miembro (s)
ESCO(s)	En inglés: Energy Service Companies,
ESE(s) o EMSE(s)	En castellano: Empresas de Servicios Energéticos
F	Firmante (s)
GML	Gobernanza Multinivel
I.B.E. o I.R.E	Inventario de Base de las Emisiones o Inventario de Referencia de las Emisiones
I.E.E. o E.I.E.	Programa Energía Inteligente
LB y LV	Libro Blanco y Libro Verde
ONG	Organización no gubernamental
P.A.E.S.	Plan (es) de Acción para la Energía Sostenible
PE	Parlamento Europeo
PNUMA	Programa para el Medio Ambiente de Naciones Unidas
PP o CS	Promotor (es) del Pacto, Covenant Supporter
RCCDE	Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión
RSS	Red de Seguimiento de las Subsidiaridad
SEE	Sustainable Energy Europe (Campaña)
UE	Unión Europea
WMO	Organización para la Meteorología Mundial





Universitat Autònoma de Barcelona  
Edifici E1  
08193 Bellaterra (Barcelona) Espanya  
Tel. 93 581 20 16  
Fax 93 581 30 63  
web: [www.iuee.eu](http://www.iuee.eu)  
correu electrònic: [iuee@uab.cat](mailto:iuee@uab.cat)