

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de febrero de 2025

LA COP29 Y LA AUSENCIA DE LA CUMBRE DE ACCIÓN CLIMÁTICA LOCAL. UN REVÉS PARA EL AVANCE DE LA ACCIÓN MULTINIVEL DE MUNICIPIOS Y REGIONES *

COP29 AND THE ABSENCE OF THE LOCAL CLIMATE ACTION SUMMIT. A SETBACK FOR THE PROGRESS OF MULTILEVEL ACTION BY MUNICIPALITIES AND REGIONS

Autor: Sergio Agueitos Soriano, Máster en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad y doctorando en la Universidad de Alicante

Fecha de recepción: 16/12/2024

Fecha de aceptación: 22/01/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00400>

Resumen:

Tras el balance global de 2023 previsto por el Acuerdo de París, la acción multinivel está tomando fuerza como una de las vías imprescindibles para la implementación del acuerdo. La participación de los entes locales como agentes contribuyentes a este objetivo se ha incrementado en los últimos años hasta llegar a institucionalizarse en la primera Cumbre Climática de Acción Local realizada en el seno de la COP28 de 2023. La COP29 rompe con la tendencia marcada de protagonismo creciente de los gobiernos subnacionales. Así, este ensayo pretende recoger los avances que han realizado los municipios y regiones en el ámbito del multilateralismo internacional inclusivo y analizar las resoluciones aprobadas por la COP29 desde la óptica del municipalismo con el objetivo de señalar vías a transitar y errores a evitar en el camino hacia la COP30.

* El autor quisiera agradecer las recomendaciones efectuadas por quienes han evaluado anónimamente el presente artículo.

Abstract:

Following the 2023 global stocktake mandated by the Paris Agreement, multilevel action has emerged as a crucial mechanism for its implementation. The involvement of local entities as key contributors to this objective has grown significantly in recent years, culminating in the institutionalization of the first Local Climate Action Summit at COP28 in 2023. However, COP29 marks a departure from the increasing prominence of subnational governments. This essay aims to gather all the progress made by municipalities and regions in the realm of inclusive international multilateralism, and further analyse the resolutions adopted by COP29 from a municipal perspective with the goal of identifying pathways to pursue and pitfalls to avoid in the lead-up to COP30.

Palabras clave: Derecho ambiental; COP29; Derecho local del Cambio Climático; Acuerdo de París; COP30.

Keywords: Environmental law; COP29; Climate Change Local Law; Paris Agreement; COP30.

Índice:

1. **Introducción**
2. **Antecedentes del municipalismo en la esfera internacional**
 - 2.1. **Del origen del Derecho Ambiental a las consecuencias de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 en Río**
 - 2.2. **La COP21 y la implementación del Acuerdo de París. El papel de los entes locales y regionales en su desarrollo y cumplimiento**
 - 2.3. **Aportaciones recientes de organizaciones internacionales**
 - 2.4. **El acuerdo de la COP28 y la Cumbre de Acción Climática Local**
 - 2.4.1. **La COP de Dubái**
 - 2.4.2. **La Cumbre de Acción Climática Local**
3. **La COP29 y la ausencia de la LCAS. Una omisión contraproducente para el avance de la acción multinivel**
 - 3.1. **Posicionamientos previos a la Conferencia de las Partes**
 - 3.2. **La COP29: ausencias, proceso y resultados**
4. **Conclusión**
5. **Bibliografía**
6. **Documentación**

Index:

1. **Introduction**
2. **Background of municipalism in the international sphere**
 - 2.1. **From the origins of environmental law to the outcomes of the 1992 United Nations Conference on Environment and Development in Rio**
 - 2.2. **COP21 and the implementation of the Paris Agreement: The role of local and regional authorities in its development and execution**
 - 2.3. **Recent contributions from international organizations**
 - 2.4. **The COP28 agreement and the Local Climate Action Summit**
 - 2.4.1. **Dubai COP**
 - 2.4.2. **The Local Climate Action Summit**
3. **COP29 and the absence of the LCAS. A counterproductive omission for the progress of multilevel action**
 - 3.1. **Positions prior to the Conference of the Parties**
 - 3.2. **COP29: Absences, process and results**
4. **Conclusion**
5. **Bibliography**
6. **Documentation**

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda las aportaciones que recientemente los municipios y regiones vienen realizando y exigiendo en relación con el cumplimiento de los objetivos ambientales del Acuerdo de París y las oportunidades frustradas de la COP29. Todo ello, con el objetivo de reflexionar sobre los caminos factibles a recorrer y las herramientas jurídicas más adecuadas en orden a garantizar su participación en la construcción de estrategias encaminadas a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (en lo sucesivo, GEI).

Si bien históricamente el municipalismo ha cumplido un papel ejecutor y complementario en el despliegue de los acuerdos internacionales, lo cierto es que el contexto de las negociaciones multilaterales de las COP permite un margen mayor para su protagonismo. A este respecto, la apertura de los acuerdos internacionales a agentes que no son parte transforma las posibilidades de contribución. De hecho, ya en septiembre de 2023, la ONU publica un informe que destaca la importancia de la acción multinivel para alcanzar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Acuerdo de París y

limitar el aumento de la temperatura global. Concretamente, se apunta a que la acción de las partes interesadas que no son parte, entre las que se encuentran los gobiernos subnacionales, alineada con los objetivos del Acuerdo de París mejora la acción y apoyo climáticos de todas las partes del acuerdo y que esta cooperación inclusiva «contribuye a resultados ambiciosos y equitativos y es necesaria para alcanzar plenamente los objetivos del Acuerdo de París»¹.

En el sentido expuesto, diversos estudios apuntan a que las iniciativas existentes de los gobiernos subnacionales, en asociación con los nacionales, podrían poner al mundo en camino de limitar el calentamiento global a 2°C. Si bien actualmente aquellas no son suficientes para permanecer por debajo del límite de 1,5 °C, la acción climática de las ciudades, las regiones y las empresas permite a los gobiernos nacionales aumentar sus compromisos y contribuye a mantener los límites globales al alcance².

Asimismo, cabe destacar que algunas ciudades ya están experimentando una temperatura media superior a los 2°C, especialmente en el oeste y sur de Asia, exponiéndolas a una mayor probabilidad de sequías, inundaciones y olas de calor, aunque de forma inmediata se redujeran fuertemente las emisiones³, por lo que las ciudades son ya agentes que lidian con las consecuencias más violentas del cambio climático y, por tanto, deben constar como activos preferentes en la confección de medidas de adaptación y de soluciones para la mitigación.

Es por todo ello que los Estados, en su misión de acordar y desplegar políticas climáticas no deben obviar el papel y la realidad que actualmente juegan los gobiernos subnacionales y tampoco el rol potencial que pueden desarrollar en un futuro inmediato.

En el terreno académico, es relativamente reciente el interés por las aportaciones locales a las políticas de mitigación y adaptación, identificándose una ausencia de análisis y aportaciones jurídicos necesarios en la esfera internacional de los convenios y acuerdos desde este enfoque. La naturaleza global de la crisis climática no puede dissociarse de su dimensión local, pues es en los espacios urbanos donde la mayoría de emisiones se produce. De esta manera, los municipios y regiones son fuentes de conocimiento de realidades próximas y centros de gestión de lo inmediato, por lo que su contribución a una

¹ ONU. *Technical dialogue of the first global stocktake. Synthesis report by the co-facilitators on the technical dialogue*, 2023, p. 14. (Fecha de último acceso: 28-11-2024)

² New Climate Institute et al. *Global climate action from cities, regions and businesses: Impact of individual actors and cooperative initiatives on global and national emissions*. 2019, pp. 1-94. (Fecha de último acceso: 10-12-2024)

³ GALLARDO, Laura et al. *What the latest physical science of climate change means for cities and urban areas*. Indian Institute for Human Settlements. 2022. (Fecha de último acceso: 5-12-2024)

mayor adaptación de las medidas puede suponer una mayor garantía para el éxito en su implantación.

En definitiva, las autoridades subnacionales reclaman un mayor protagonismo en la intervención pública y jurídica ante el fenómeno climático, existiendo un papel a reforzar en el esquema de gobernanza multinivel que se busca construir y cuyo análisis se presenta cada vez más ineludible. La COP29 y la frustración que ha generado en gran parte de la sociedad y la comunidad científica invitan a examinar los déficits en su planteamiento, organización y resultados con el propósito de que en próximas cumbres no se dilapiden oportunidades de integración en la acción climática global de los esfuerzos de los gobiernos locales y regionales. Sobre ello busca este trabajo arrojar luz.

2. ANTECEDENTES DEL MUNICIPALISMO EN LA ESFERA INTERNACIONAL

2.1. Del origen del Derecho Ambiental a las consecuencias de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 en Río

Aunque los municipios fueran los grandes olvidados en el origen del Derecho Ambiental como agentes relevantes en su producción e implementación, aquellos han mostrado interés históricamente por numerosas problemáticas ambientales, organizando coordinadamente fondos, congresos y reuniones con los que abordar cuestiones como la contaminación del aire, el ruido, la gestión de residuos o el transporte urbano, entre otros⁴, hasta construir redes de cooperación y llegar a su plena irrupción en los documentos internacionales de la Cumbre de Río de 1992 mediante la aprobación del Programa 21 o Agenda 21, un acuerdo de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se firma junto con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que pretende ser una hoja de ruta sobre la que confeccionar participadamente una planificación de políticas ambientales a desplegar en años posteriores. Es precisamente aquí donde se inicia una etapa de intensas aportaciones municipales desde el ámbito internacional, especialmente en Europa con el

⁴ Por ejemplo, la IULA (*International Union of Local Authorities*) aborda cuestiones como la lucha contra el humo, el polvo y los gases tóxicos en el Congreso de París de 1937 o los problemas de expansión de las ciudades y la congestión del tráfico en el centro de la ciudad en el Congreso de la Haya de 1957; o la UTO (*Union of Towns Organisation*), que pone en marcha fondos de cooperación, programas centrados en el desarrollo sostenible y organiza congresos en los que abordar los efectos negativos de la urbanización como la contaminación del agua, el aire, el ruido y la gestión de residuos en la ciudad en el Congreso de Sofía de 1972 o tratar el transporte urbano en Bolonia el año 1974.

impulso de la Carta Aalborg y la Carta de Lisboa, fruto de conferencias sobre ciudades sostenibles que mantienen su continuidad en la actualidad, pero también desde otros ámbitos a nivel mundial con la explosión de los pactos de alcaldes y la creación y reconfiguración de redes y asociaciones internacionales de municipios⁵.

Tras una década de avances en la planificación de políticas climáticas a nivel local, la irrupción de la crisis financiera en 2008 condiciona en gran medida los años posteriores. La política de recortes en la inversión pública y la inestabilidad económica de numerosas regiones del mundo imposibilitan, de facto, acuerdos ambiciosos; generándose, de esta manera, un clima de insatisfacción y frustración en paralelo a un incremento de la concienciación social sobre las problemáticas ambientales. Los municipios y regiones demuestran, durante esta etapa de búsqueda de un nuevo impulso en el ámbito internacional y a pesar del desinterés de los Estados, ser agentes relevantes en la transformación de las economías locales y las costumbres y formas de vivir de su ciudadanía. Es por ello que en cumbres como la de Johannesburgo y Río+20 se acuerda incidir en ámbitos como la transparencia o directamente relacionados con la gestión municipal, siendo las organizaciones subnacionales quienes toman el relevo en el perfeccionamiento de las políticas ambientales⁶.

Ahora bien, dado el vacío en avances relevantes sobre convenios internacionales entre Estados durante más de una década, el Acuerdo de París supone un punto de inflexión en el panorama internacional con claras consecuencias a todos los niveles de gobierno.

2.2. La COP21 y la implementación del Acuerdo de París. El papel de los entes locales y regionales en su desarrollo y cumplimiento

Tras la COP21 del año 2015⁷, el Acuerdo de París es el marco legal vinculante desde el que se trabaja multilateralmente para conseguir evitar el aumento de la temperatura media global del planeta por debajo de 2°C (preferiblemente 1,5°C) con respecto a los niveles preindustriales. Cabe recordar que dicho convenio otorga libertad a las partes (los Estados) para decidir cómo realizar la reducción de emisiones y contribuir al objetivo de temperatura marcado. El Acuerdo de París diseña un sistema que integra mecanismos de revisión y transparencia a

⁵ AGUEITOS SORIANO, Sergio. El papel municipal en la protección ambiental internacional. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 57, enero-abril 2024, pp.43-98.

⁶ AGUEITOS SORIANO, Sergio, *op. cit.*, pp. 56-66.

⁷ COP21 o CMP11, esto es, la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático o 21ª Conferencia de las Partes y la 11ª Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto.

nivel internacional, de manera que las partes presentan sus planes de acción climática, llamados Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés: *Nationally Determined Contribution*) cada cinco años y de forma abierta, lo cual facilita el acceso a los mismos por parte de terceros para su examen. En consecuencia, estos planes son revisados periódicamente, debiendo ser reexaminados y actualizados de acuerdo con las aportaciones técnicas y las recomendaciones de los balances globales, dedicados a realizar una valoración general de todas las contribuciones nacionales a los objetivos de mitigación y adaptación. La primera revisión comienza con la presentación de las NDC en el año 2020, presentándose el primer balance global en el año 2023 y previéndose el inicio de una segunda revisión para el próximo año 2025.

Para entender el rol que pueden llegar a cumplir los gobiernos locales y regionales, ha de acudirse al artículo 7 del acuerdo de París, el cual incorpora la posibilidad de que partes no signatarias del convenio (NPS, por sus siglas en inglés: *non-party stakeholders*) contribuyan mediante sus adaptaciones y sus esfuerzos a la reducción de emisiones.

Las Partes reconocen que la adaptación es un desafío mundial que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales, y que es un componente fundamental de la respuesta mundial a largo plazo frente al cambio climático y contribuye a esa respuesta, cuyo fin es proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas, teniendo en cuenta las necesidades urgentes e inmediatas de las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.

En este sentido, el Acuerdo de París supone un hito porque desplaza el modelo monocéntrico y centralizado del Protocolo de Kioto (sistema *top-down*) por un modelo policéntrico que abre camino a la descentralización en el diseño de las políticas climáticas (sistema *bottom-up*)⁸, lo que ha abierto la puerta a que sean los gobiernos nacionales quienes acojan en el proceso de confección de sus planes de mitigación la participación de una variedad de gobiernos (regionales y locales) como fuerzas colaboradoras y necesarias de la acción climática. De hecho, el informe denominado «Diálogo técnico del primer balance global» de la ONU, que realiza una evaluación del progreso mundial en las contramedidas al calentamiento global, destaca que «reducir las emisiones de las ciudades implicará una planificación urbana inteligente para reducir y gestionar los residuos y hacer que las ciudades sean más compactas, transitables y eficientes», que «las autoridades locales y otros actores pueden tomar medidas para

⁸ CONTIPELLI, Ernani. [Multi-level Climate Governance: Polycentricity and Local Innovation](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, n. 2, 2018, pp. 1-35. Universitat Rovira I Virgili; y JORDAN, Andrew et al. [Governing Climate Change Polycentrically](#). En: JORDAN, Andrew et al. *Governing Climate Change*, 2018, pp. 3-26. Cambridge University Press (CUP).

aproximar viviendas y empleos, así como aumentar la electrificación y la transición a fuentes de energía bajas en carbono, al tiempo que aumentan la resiliencia mediante, por ejemplo, la plantación de más árboles» y que «los líderes y comunidades subnacionales son fundamentales para la gestión de residuos y deberían agregar medidas que aborden las emisiones de CH₄ [metano] en el tratamiento de residuos sólidos y aguas residuales». Destaca dicho informe, también, la importancia de la acción multinivel para alcanzar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Acuerdo de París en el freno del aumento de la temperatura global. Concretamente, se apunta a que la acción de las NPS, entre las que se encuentran los gobiernos subnacionales, mejora la acción y apoyo climáticos de todas las partes del Acuerdo de París y que esta cooperación inclusiva «contribuye a resultados ambiciosos y equitativos y es necesaria para alcanzar plenamente los objetivos del Acuerdo de París»⁹. Ahora bien, sobre esto, una revisión realizada por UN-Habitat sobre el contenido urbano de las NDC presentadas en 2023 revela que únicamente el 27% de las 194 NDC presentadas cuenta con un fuerte contenido urbano y que de ellas, solo el 40% identifica riesgos climáticos a nivel urbano, en comparación con un 89% de las NDC que identifican riesgos climáticos a nivel nacional¹⁰, por lo que en este aspecto existe un importante margen de avance.

A pesar de todo lo expuesto, y advirtiéndose que en el año 2024 ya se ha superado puntualmente el umbral de temperatura media global de 1,5°C, que la Organización Meteorológica Mundial prevé una posibilidad del 47 % de que la temperatura media mundial durante todo el quinquenio 2024-2028 supere en 1,5 °C los niveles preindustriales¹¹ y que la propia ONU ha llegado a subrayar el potencial de reducción de emisiones que supondría intensificar las aportaciones multinivel a estos planes de mitigación, especialmente en los ámbitos del urbanismo, la movilidad o la energía¹², además de dar particular importancia a la participación de los gobiernos locales en las estrategias de adaptación; sorprende enormemente la falta de avances en este terreno.

2.3. Aportaciones recientes de organizaciones internacionales

Una de las propuestas más interesantes de transparencia y seguimiento de las contribuciones de las NPS al Acuerdo de París es el reconocimiento por parte

⁹ ONU. *Technical dialogue of the first global stocktake. Synthesis report by the co-facilitators on the technical dialogue*, 2023, p. 14. (Fecha de último acceso: 28-11-2024)

¹⁰ TOLLIN, Nicola et al. *Urban Content of NDCs: Local Climate Action Explored through in-depth Country Analyses*. 2024. (Fecha de último acceso: 29-11-2024)

¹¹ World Meteorological Organization (WMO). *WMO Global Annual to Decadal Climate Update. 2024-2028*, 2024, pp. 1-27. (Fecha de último acceso: 29-11-2024)

¹² ONU. *Technical dialogue of the first global stocktake. Synthesis report by the co-facilitators on the technical dialogue*. 2023, p. 21. (Fecha de último acceso: 28-11-2024)

del acuerdo de la COP26 de la Zona de Actores No Estatales para la Acción Climática (NAZCA, por sus siglas en inglés: *Non-State Actor Zone for Climate Action*), actualmente denominado Portal para la Acción Climática Global (GCAP por sus siglas en inglés: *Global Climate Action Portal*). Esta iniciativa fue lanzada en 2014 en el marco de la CMNUCC¹³, siendo el acuerdo final de la COP26 la que la reconoce en su párrafo 89 como una herramienta útil a la causa climática.

Acoge con beneplácito [...] la labor de la secretaría en la plataforma de la Zona de Actores No Estatales para la Acción Climática a fin de apoyar la rendición de cuentas y hacer un seguimiento del progreso de las iniciativas voluntarias.

Es precisamente en el contexto de la COP26 que la NAZCA impulsa el seguimiento de la acción climática voluntaria de las NPS, captando los progresos realizados por los actores de manera individual¹⁴ y el de las iniciativas cooperativas registradas en el portal¹⁵, lo cual permite a la comunidad científica examinar su cumplimiento y calcular sus efectos. Actualmente, el portal cuenta con 43.139 participantes, de los cuales 14.439 son municipios que agrupan a más de mil millones de habitantes.

Por otra parte, desde el año 2018 que el Comité de las Regiones europeo (en lo sucesivo, CdR) apunta la necesidad de trasladar la técnica jurídica de las NDC al ámbito regional y local, mediante el reconocimiento de las llamadas LDC o RDC¹⁶. Estas contribuciones determinadas a nivel local y/o regional podrían haber supuesto un impulso sin precedentes a las políticas ambientales municipales, si bien hubiera sido necesario un desarrollo de los criterios de contabilización consensuado con los Estados que presentan sus NDC para evitar dobles contabilidades. Sin embargo, y dado el nulo desarrollo posterior de esta propuesta, parece más factible actualmente introducir en el documento de contribuciones nacionales secciones dedicadas a las aportaciones de los

¹³ HSU, Angel. [NAZCA: Track climate pledges of cities and companies](#). *Nature*. 2016, vol. 532, pp. 303-306. (Fecha de último acceso: 4-12-2024)

¹⁴ Los actores no estatales incluyen ciudades, regiones, empresas, inversores y otras organizaciones, como instituciones académicas y organismos de investigación. Se puede hacer seguimiento de los mismos en la [web](#).

¹⁵ Los actores no estatales pueden actuar como secretarías u organizaciones líderes para una iniciativa climática cooperativa o ser participantes comprometidos con los objetivos climáticos de dicha iniciativa, que pueden ser de mitigación o adaptación. El seguimiento se puede realizar gracias a encuestas anuales en las que poder reflejar avances. La [web](#) recoge todos los datos y los hace accesibles.

¹⁶ Comité Europeo de las Regiones. [Dictamen prospectivo del Comité Europeo de las Regiones - La gobernanza climática después de 2020 desde una perspectiva europea y global: contribución a la COP24 de la CMNUCC](#). Diario Oficial de la Unión Europea. 2018, pp. 42-47. (Fecha de último acceso: 26-11-2024)

gobiernos subnacionales y donde se detallen sus objetivos, acciones y necesidades¹⁷. En esta línea trabaja la Coalición para la Colaboración Multinivel de Alta Ambición (CHAMP por sus siglas en inglés: *Coalition for High Ambition Multilevel Partnership*)¹⁸, iniciativa lanzada por la presidencia de la COP28 con el objetivo de que los líderes locales y regionales contribuyan al desarrollo de las NDC. La CHAMP busca impulsar la colaboración multinivel para, así, acelerar la implementación del Acuerdo de París, coincidiendo sus objetivos con las reivindicaciones del CdR y la LGMA (*Local Governments and Municipal Authorities Constituency*), esta última una red de redes que reúne a las principales organizaciones transnacionales, como es el caso del ICLEI, la red C40, la CGLU y el Pacto Global de los Alcaldes¹⁹. Todas ellas abogan y trabajan, en consecuencia, para que los resultados del Inventario Global de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en lo sucesivo, CMNUCC) reconozcan los balances locales.

Asimismo, y de forma más concreta, el CdR exigió para la COP28 «el liderazgo de los entes locales y regionales en la aceleración y ampliación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático»²⁰, siendo la propia Unión Europea quien recogió el guante asumiendo plenamente dicha recomendación y destacando «la necesidad de una mayor participación de los gobiernos locales y regionales en el proceso de aplicación de las contribuciones determinadas a nivel nacional, los planes nacionales de adaptación y las estrategias nacionales a largo plazo»²¹.

¹⁷ A esta idea se ha acabado sumando el propio CdR, que solicitó a la Presidencia de la UE para la COP28 que insistiera en la necesidad de una mayor participación de los entes locales y regionales en el proceso de actualización y aplicación de las contribuciones determinadas a nivel nacional, los planes nacionales de adaptación y las estrategias a largo plazo. Véase Recomendación 11 del *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - COP28 de la CMNUCC: el papel de las autoridades subnacionales en el cumplimiento de la ambición climática*. Diario Oficial de la Unión Europea. 2023, pp. 1-7. (Fecha de último acceso: 26-11-2024)

¹⁸ SHAH NAIDOO, Nadia et al. 2024. *Stronger NDCs with cities, states, and regions: Recommendations for national governments*. World Resources Institute. 2024. (Fecha de último acceso: 29-11-2024)

¹⁹ La LGMA nace en el año 1995 con el objetivo de servir de voz a ciudades y regiones en las COP y de apoyo a los gobiernos locales en los esfuerzos para la implementación de la Agenda 21 y en sus políticas de mitigación del cambio climático de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Véase AGUEITOS SORIANO, Sergio SORIANO, Sergio, *op. cit.*, p. 63.

²⁰ Comité Europeo de las Regiones. *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - COP28 de la CMNUCC: el papel de las autoridades subnacionales en el cumplimiento de la ambición climática*. Diario Oficial de la Unión Europea. 2023, pp. 1-7. (Fecha de último acceso: 26-11-2024)

²¹ Consejo de la Unión Europea. *Preparación de la 28.ª Conferencia de las Partes (CP28) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)*. 2023, pp. 1-20. (Fecha de último acceso: 28-11-2024)

La LGMA, por su parte, coincide con los planteamientos expuestos, exigiendo un reconocimiento del liderazgo de los gobiernos locales y regionales y la importancia de su participación.

Nosotros, los gobiernos subnacionales, somos actores cruciales e indispensables de una transición justa y resiliente hacia el objetivo de cero emisiones netas. Impulsamos la acción climática a nivel local a través de nuestras propias políticas, regulaciones e inversiones en infraestructura, lo que a su vez incentiva una mayor inversión e innovación del sector privado al enviar señales contundentes al mercado. También somos los primeros en prepararnos y responder a las pérdidas y los daños asociados con el cambio climático y hemos desarrollado sólidos planes de adaptación regionales y locales.

La LGMA advierte, de hecho, que para poder alcanzar los objetivos climáticos se requiere de estructuras que se encarguen de garantizar un diálogo frecuente entre Administraciones, pues no solo está en juego la acción multinivel, sino también la planificación y la evaluación que permita nutrir los informes requeridos por el proceso de las COP y una implementación efectiva. La financiación es otra cuestión de gran relevancia, exigiéndose un acceso rápido y directo a los fondos de adaptación, mitigación y resiliencia por parte de los gobiernos subnacionales, de la misma manera que se solicita que los programas de financiación estén alineados con las necesidades y prioridades locales²².

Además, tanto la LGMA como el CdR han llegado a apostar por que las ciudades y regiones convoquen COP anuales²³, lo cual impulsaría a gobiernos subnacionales a recopilar información sobre el terreno (conocimientos concretos y mejores prácticas locales) trasladable a otros niveles y realizar una evaluación y seguimiento de sus políticas, mejorando la transparencia y el acceso a la información por parte tanto de la ciudadanía como de otras administraciones. Precisamente, el establecimiento de mecanismos, como las COP locales y regionales, que fomentan la planificación y rendición de cuentas en base a unos objetivos comunes, puede trasladar la revolución que ha significado el Acuerdo de París en el ámbito internacional al local. De hecho, las contribuciones a la mitigación a escala local se calculan equiparables a las emisiones actuales de Estados Unidos, Australia y Reino Unido combinados²⁴.

En definitiva, el trabajo de análisis de datos de los últimos años y las líneas de defensa de organizaciones internacionales centradas en la contribución de los

²² LGMA. *Position of LGMA Constituency towards UNFCCC COP28*. 2023. (Fecha de último acceso: 29-11-2024)

²³ Comité Europeo de las Regiones. *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: camino a la COP26*. Diario Oficial de la Unión Europea. 2021. (Fecha de último acceso: 29-11-2024)

²⁴ LCAS. *Paris to Dubai: Local Climate Leadership in Action*. 2023, pp. 1-8. (Fecha de último acceso: 29-11-2024)

gobiernos subnacionales a los objetivos ambientales coinciden en que sin la implicación urgente de las Administraciones a todos los niveles en las diferentes herramientas de planificación e implementación de medidas, la situación de emergencia climática no podrá revertirse y solo hará que empeorar.

2.4. El acuerdo de la COP28 y la Cumbre de Acción Climática Local

2.4.1. La COP de Dubái

La COP28 se celebra en Dubái, Emiratos Árabes Unidos, entre el 30 de noviembre y el 12 de diciembre de 2023, si bien se pospone su final un día más debido a la necesidad de alcanzar una resolución que se pronunciara sobre la principal dificultad de las negociaciones: la necesidad de abandono progresivo de los combustibles fósiles. A pesar de que dicho acuerdo al respecto no resultara muy satisfactorio²⁵, la COP28 se centró en consolidar acuerdos sobre pérdidas y daños (fondo anunciado el primer día de la cumbre pero de carácter voluntario), la financiación climática y la transición energética, estipulando la necesidad de triplicar la capacidad global energética de fuentes renovables, entre otros compromisos.

Del lado de los gobiernos subnacionales, aun con todas las aportaciones de los organismos internacionales y la contribución de las comunidades epistémicas²⁶ y redes o asociaciones de municipios para mejorar la implementación del Acuerdo de París y contabilizar los esfuerzos realizados en el ámbito local y regional, en el texto de los acuerdos de la COP28 pocos avances se pueden encontrar en el terreno de la acción multinivel.

Por una parte, únicamente se reconoce la participación de entidades subnacionales en el fondo de pérdidas y daños y el importante rol de apoyo que estas pueden cumplir en la cooperación internacional alineada con los objetivos climáticos de las partes. Por otra, el párrafo 63 acoge una extensa alusión a las NPS en la sección dedicada a la adaptación, donde se les invita a incrementar su ambición en relación a la reducción de la escasez de agua y el aumento de la

²⁵ ANDALUZ, Javier et al. [COP28, saltos de gigante y pasos de tortuga](#). *El Ecologista*, n. 118, 2023. (Fecha de último acceso: 3-12-2024)

²⁶ HAAS se refiere a comunidad epistémica como aquella «red de especialistas basada en el conocimiento los cuales comparten la teoría en la relación causa-efecto, los tests de validación y los principales valores y persiguen objetivos de establecimiento de políticas comunes». LAGO CANDEIRA, además, apunta a su relevancia en orden a establecer estándares y crear nuevas normas. Véase HAAS, Peter M. Addressing the global governance deficit. *Global Environmental Politics*, n. 4, 2004, pp. 1-15; y LAGO CANDEIRA, Alejandro. El marco internacional de la protección del medio ambiente. En: LOZANO CUTANDA, Blanca (dir.^a). *Tratado de Derecho Ambiental*. Centro de Estudios Financieros, 2014, pp. 15-74.

resiliencia climática a peligros relacionados con la misma; la adaptación de la producción agrícola para hacerla más sostenible y equitativa; la promoción de servicios de salud resilientes al clima; la reducción de los efectos del clima en los ecosistemas y la biodiversidad al mismo tiempo que estos deben ser elementos de apoyo para la adaptación; el aumento de la resiliencia de las infraestructuras y los asentamientos humanos a los efectos del cambio climático con una visión de equidad; y la protección del patrimonio cultural de los riesgos asociados al cambio climático mediante estrategias adaptativas y el diseño de infraestructuras resilientes al clima.

Lamentablemente, y a pesar de los esfuerzos realizados durante la cumbre por la LGMA, el acuerdo final no recoge la exigencia de una cooperación multinivel dirigida a la reducción de emisiones de CO₂ y otros GEI.

2.4.2. La Cumbre de Acción Climática Local

La Cumbre de Acción Climática Local (LCAS por sus siglas en inglés: *Local Climate Action Summit*) congrega durante los días 1 y 2 de diciembre de 2023 a más de 450 asistentes y líderes subnacionales, con el objetivo de conseguir una acción climática integrada y participada por los gobiernos subnacionales. Con esta cumbre, se institucionaliza por primera vez en la historia de las COP la participación de municipios y regiones, impulsando un protagonismo insólito en su papel para la reducción de emisiones y el abordaje de los problemas ambientales.

Hasta el momento, las COP solo habían reservado un pabellón coordinado por la LGMA en el que diferentes líderes regionales y locales compartían experiencias e intercambiaban preocupaciones, dificultades y retos. Con la LCAS se mantiene dicho espacio en el que se tratan diversas cuestiones de interés como la financiación climática local, la aceleración de la transición energética local o el fortalecimiento de la resiliencia y adaptación local, pero, además, se impulsa un plenario de líderes subnacionales donde reivindicar sus contribuciones a los objetivos de mitigación y adaptación y sus necesidades. Al mismo tiempo, la LCAS es percibida como el lugar indicado donde lanzar la iniciativa CHAMP, la cual se presenta como la herramienta de cooperación internacional e interadministrativa idónea para coordinar la acción local e impulsar compromisos de los Estados en orden a integrar las contribuciones locales y regionales en sus NDC como medio para la incorporación de la acción multinivel al próximo Balance Global (2025). Asimismo, la CHAMP impulsa otras vías de apoyo y coordinación, como las consultas a gobiernos subnacionales en la confección de los planes estatales de mitigación y adaptación, el impulso técnico dirigido a orientar las prioridades de inversión hacia proyectos de gobiernos subnacionales o el acogimiento de procesos de

revisión voluntaria de proyectos para examinar el cumplimiento de los compromisos CHAMP o Agenda 2030, entre otros.

Desde mi punto de vista, si bien la CHAMP merece una valoración positiva, el nivel de adhesión a la misma es claramente insuficiente, y no solo desde un punto de vista cuantitativo (inicialmente, 63 Estados), sino también desde el punto de vista cualitativo, esto es, de la limitada potencialidad de reducción de emisiones que muchos de los Estados parte suponen, si bien el último año se han sumado incorporaciones interesantes como Méjico, Australia, Finlandia, Turquía o Reino Unido²⁷. España, por su parte, sigue sin sumarse a la iniciativa.

En definitiva, aunque la COP28 da un paso decidido en la visibilización de las aportaciones de los gobiernos subnacionales al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, los acuerdos internacionales a los que llega no acogen una apuesta decidida por la acción multinivel y la LCAS se presenta más bien como un encuentro entre iguales en el que compartir experiencias y reivindicaciones, perdiendo la oportunidad de impulsar una agenda política propia, paralela a los acuerdos de las partes del CMNUCC.

3. LA COP29 Y LA AUSENCIA DE LA LCAS. UNA OMISIÓN CONTRAPRODUCENTE PARA EL AVANCE DE LA ACCIÓN MULTINIVEL

3.1. Posicionamientos previos a la Conferencia de las Partes

Tras la COP28, la LGMA destaca como positiva la creación de la CHAMP y el reconocimiento de que los fondos dirigidos a pérdidas y daños puedan ir directamente a los gobiernos subnacionales. Asimismo, vuelve a exigir el refuerzo de la acción multinivel de cara a 2025, fecha del segundo balance global previsto por el Acuerdo de París²⁸. Esta postura, fijada a principios de 2024, se

²⁷ A fecha de noviembre de 2024 los Estados firmantes suman 74: Albania, Alemania, Andorra, Antigua y Barbuda, Armenia, Australia, Azerbaiyán, Bahamas, Bangladesh, Bélgica, Bután, Brasil, Brunéi, Bulgaria, Burkina Faso, Cabo Verde, Canadá, Chad, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa de Marfil, Costa Rica, Dinamarca, República Dominicana, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América, Estonia, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Guatemala, Hungría, Islandia, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kenia, Kiribati, Kirguistán, Líbano, Lesoto, Macedonia del Norte, Méjico, Moldavia, Mongolia, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Palaos, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Paquistán, Paraguay, Polonia, Portugal, Reino Unido, Ruanda, San Vicente y las Granadinas, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, Suazilandia, Sri Lanka, Turkmenistán, Turquía, Ucrania y Yemen.

²⁸ LGMA. *LGMA COP28 high level segment statement*. 2024. (Fecha de último acceso: 3-12-2024)

mantiene en documentos preparatorios de la COP29. De hecho, en reuniones de desarrollo de programas de implementación del Acuerdo de París, no es extraño encontrar el reconocimiento del papel fundamental de los gobiernos locales y regionales a la hora de impulsar iniciativas climáticas o la importancia de incluir a los agentes subnacionales para el cumplimiento de los objetivos climáticos, dada su capacidad y su conocimiento de lo local, identificándose que todo ello no necesariamente está al alcance de funcionarios de nivel superior²⁹.

Para la Conferencia de las Partes de 2024, la LGMA y el CdR, junto a otras organizaciones internacionales, pactan una posición conjunta en la que incorporan la exigencia de reforzar la NAZCA como herramienta para una mayor transparencia en la fijación de objetivos ambientales, su seguimiento y presentación de informes, reclamando un avance en la integración y cooperación de la iniciativa con los sistemas nacionales ya existentes y con el objetivo de reducir la burocracia para los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales³⁰.

La Unión Europea, por su parte, centra su posicionamiento para la COP29 en la financiación de manera casi monográfica³¹, sorprendiendo el vacío poco más o menos absoluto en relación al papel de los gobiernos locales y regionales para los retos de mitigación y adaptación. Sobre ello, la UE incide en la necesidad de mejorar y combinar las fuentes de financiación, tanto privadas como públicas y domésticas como internacionales, exigiéndose especialmente que el grupo de contribuidores se amplíe en una evidente referencia a que Estados del sur global como China contribuyan también al Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado sobre Financiación Climática (NCQG, por sus siglas en inglés: *New Collective Quantified Goal on Climate Finance*), esto es, el compromiso acordado en el Acuerdo de París por los Estados desarrollados de invertir dinero en el resto de Estados del sur global para contribuir a la transformación de sus economías y su adaptación y resiliencia al cambio climático. Inicialmente, dicho montante se situó en 100 mil millones de dólares estadounidenses anuales, cantidad incumplida anualmente³² hasta el año 2022, cuando se alcanza la cifra de 115,9

²⁹ ONU. *Informal Summary Report by the Chairs of the work programme*. 2024. (Fecha de último acceso: 11-12-2024)

³⁰ LGMA. *LGMA COP29 joint position*. 2024. (Fecha de último acceso: 11-12-2024)

³¹ Consejo de la Unión Europea. *Conclusions on climate finance in view of the 2024 UN Climate Change Conference, COP29*. 2024. (Fecha de último acceso: 11-12-2024)

³² El propio balance global de 2023 reconoce que únicamente se alcanzó la cifra de 89,6 mil millones de dólares en 2021, previendo ya el cumplimiento del objetivo para 2022. Aun así, expertos como HOFFMAN valoran que 100 mil millones sigue siendo una cantidad que en sí misma se considera minúscula en comparación con lo que en última instancia es necesario. Véase HOFFMAN, Matthew. [The Paris Agreement is working as intended, but we've still got a long way to go](#). *The Conversation*, 2022. (Fecha de último acceso: 10-12-2024)

mil millones de dólares. Ahora bien, en dicho momento la COP26 ya se había pronunciado sobre la necesidad de superar la citada cuantía, poniendo en marcha el proceso para el nuevo objetivo global de financiación.

Además, la UE también se pronuncia sobre la necesidad de acabar con las energías fósiles «lo antes posible», triplicar la capacidad instalada de energías renovables y duplicar la eficiencia energética para 2030, objetivos estos ya fijados por la COP28. Insiste, en este sentido, en eliminar la financiación y subvenciones a los combustibles fósiles. De hecho, la UE era en 2019 la cuarta región del mundo que más sufragaba los combustibles fósiles. Por delante de ella se situaban China, Estados Unidos y Rusia, quedando India en la quinta posición. Según datos del *International Monetary Fund*, los subsidios a estos combustibles representan el 6,3% del PIB global (5,2 billones de dólares anuales)³³.

Por último, y en lo que concierne a los gobiernos subnacionales, la UE únicamente recoge la necesidad de acelerar la adaptación y el apoyo a la financiación y transición justa «a todos los niveles», siendo una postura tímida y especialmente débil si se compara con las conclusiones a las que se llega un año anterior en preparación a la COP28.

3.2. La COP29: ausencias, proceso y resultados

La COP29 se celebra en Bakú, Azerbaiyán, del 11 al 22 de noviembre de 2024, si bien concluye llegando a acuerdos en la madrugada del 24 de noviembre por las dificultades que encuentra en el proceso de negociación sobre la NCQG.

En referencia a los mercados de carbono, cabe decir que en la COP29 se establecen las normas para un mercado mundial de carbono respaldado por la ONU en desarrollo de lo contenido por el artículo 6 del Acuerdo de París y con el objetivo de reducir emisiones.

Por su parte, el acuerdo sobre financiación climática reconoce la necesidad de alcanzar el objetivo de 1,3 billones de dólares anuales hasta el año 2035 para la acción climática. Ahora bien, en el mismo texto únicamente se comprometen 300 mil millones de dólares anuales procedentes de los países desarrollados, animando al mismo tiempo a los países del sur global a que hagan contribuciones voluntarias en orden a cumplir con los objetivos de financiación.

³³ International Monetary Fund. *Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates*. 2019, pp. 1-39. (Fecha de último acceso: 10-12-2024)

La insuficiencia de los compromisos provoca durante el proceso de la COP que algunos países agrupados en alianzas como AOSIS (*Alliance of Small Island States*) y LDC (*Least Developed Countries*) abandonen las mesas de negociación al percibir que sus demandas no serían atendidas.

Sobre mitigación y adaptación no se produce ningún avance significativo, desapareciendo esta vez cualquier mención al rol de gobiernos subnacionales o la acción multinivel en el caso de la adaptación.

En relación con la mitigación, se puede encontrar la única mención de los acuerdos de la COP29 al papel de las ciudades, y es que el documento final toma nota de las principales conclusiones, oportunidades, obstáculos y soluciones viables resumidas en el informe anual sobre el programa de trabajo para 2024 concerniente al tema «Ciudades: edificios y sistemas urbanos»³⁴, destacando la importancia de la colaboración internacional y los medios de implementación, que incluyen la financiación, la transferencia de tecnología, la creación de capacidad, el intercambio de conocimientos y la sensibilización, para ampliar urgentemente la aplicación de medidas de mitigación; la necesidad de adaptar las soluciones a los contextos socioculturales y económicos, observando que no existe una solución única para todas las realidades debido a la diversidad de circunstancias nacionales y locales; y remarca la trascendencia de mejorar la colaboración entre las ciudades, las autoridades subnacionales, las comunidades locales y los gobiernos nacionales en la elaboración y aplicación de medidas de mitigación.

Sobre esto último, llama poderosamente la atención que se subraye la necesidad de impulsar y mejorar la cooperación internacional entre ciudades al mismo tiempo que la propia COP29 elimina el modelo de la LCAS implementada en Dubái de forma pionera. Así, la ausencia de la Cumbre de Acción Climática Local ha contribuido a la invisibilización de las reivindicaciones de las entidades

³⁴ Este informe anual comprende una recopilación de los informes celebrados en 2024 que se centraron en el tema «Ciudades: edificios y sistemas urbanos» y que presenta las principales conclusiones, las oportunidades y las barreras identificadas. Ello se realiza a raíz de la decisión del año 2022 de establecer un programa de trabajo para aumentar de forma urgente la ambición y la aplicación de medidas en materia de mitigación en complementariedad con el balance global. Véase ONU. *Sharm el-Sheikh mitigation ambition and implementation work programme. Annual report by the secretariat*. 2024. (Fecha de último acceso: 11-12-2024); y ONU. *Decisión 1/CMA.3 Glasgow Climate Pact*. 2022. (Fecha de último acceso: 11-12-2024)

locales y regionales y a un debilitamiento de sus posiciones en el contexto de la negociación multilateral.

A pesar de la falta de avances en el ámbito de los acuerdos, la COP29 acoge la presentación del Informe de Acción Climática de las Ciudades (CCARC, por sus siglas en inglés: *Cities Climate Action Report Card*), que examina la acción de 12 ciudades³⁵ comprometidas con la descarbonización de sus economías con la intención de medir la transparencia, la integridad y el liderazgo de su acción climática. Ahora bien, el CCARC no solo pretende examinar dichas ciudades, sino también ofrecer un marco de indicadores prácticos basados en las directrices del Grupo de Expertos de la ONU³⁶ con el que se pueda evaluar cualquier ciudad. Con dicho informe se promueve la rendición de cuentas en las acciones a nivel de las ciudades y aborda lagunas de datos que encuentran los observadores globales en la misma línea de apoyo a los gobiernos subnacionales que trabaja la CHAMP. De hecho, el propio CCARC apunta a la necesidad de coordinación entre los diferentes niveles gubernamentales para poder cumplir con la reducción de GEI requerida, ya que las ciudades pueden tener dificultades más allá de la reducción de emisiones directas, que son las que principalmente abordan actualmente.

El informe mencionado más arriba concluye que, si bien muchas ciudades han establecido objetivos, incluso más ambiciosos que los de sus países, para alcanzar la neutralidad climática, enfrentan desafíos para mantener la implementación a largo plazo, especialmente en materia de financiación, procesos de seguimiento y adaptación de los planes a medida que evolucionan las condiciones. Por último, y aunque las ciudades caminan hacia la reducción de emisiones a corto plazo, el progreso varía considerablemente y pocas ciudades se alinean plenamente con el ambicioso objetivo de 1,5 °C³⁷.

Tras el análisis de los resultados de esta cumbre, la LGMA apunta al preocupante y mínimo nivel de ambición en casi todos los aspectos tratados en

³⁵ Los entes locales son Melbourne (Australia), Hiroshima (Japón), Hong Kong, Copenhague (Dinamarca), Varsovia (Polonia), Montevideo (Uruguay), Ciudad de México (México), Chapel Hill (Carolina del Norte), Estados Unidos, Halifax (Nueva Escocia), Canadá, Freetown (Sierra Leona), Lagos (Nigeria) y Nairobi (Kenia).

³⁶ El «High-Level Expert Group on the Net Zero Emissions Commitments of NonState Entities» publica en 2023 un informe denominado *Integrity matters: net zero commitments by businesses, financial institutions, cities and regions* (Fecha de último acceso: 12-12-2024).

³⁷ BURLEY FARR, Katherine et al. *Cities Climate Action Report Card*. 2024. (Fecha de último acceso: 12-12-2024)

la COP29, afirmando que sus resultados son una clara demostración de que los compromisos climáticos y la solidaridad globales son una de las inmediatas y mayores víctimas de las turbulencias nacionales y geopolíticas en desarrollo³⁸ en una crítica manifiesta a la posición de subordinación que los problemas ambientales son situados de manera sistemática frente a otras problemáticas e intereses económicos y geopolíticos.

4. CONCLUSIÓN

Se puede afirmar con rotundidad el error estratégico que ha supuesto renunciar a la continuidad de la LCAS en un contexto de emergencia climática cada vez más alarmante y ante los datos y análisis de la comunidad científica que desvelan que la acción multinivel es clave para el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París.

Expuesto el potencial de reducción de emisiones que supondría integrar las aportaciones locales y regionales a los planes de mitigación (fundamentalmente, en urbanismo, movilidad y energía) y detectado el insuficiente porcentaje de incorporación actual de iniciativas y proyectos locales a las NDC (27%), se presenta como urgente y prioritario atajar esta brecha de colaboración interadministrativa en favor del clima y la humanidad.

Iniciativas como la del CCARC y la CHAMP son, por tanto, indispensables para la consecución de las metas marcadas, con independencia de que cabe un amplio margen de mejora en distintos ámbitos de la acción climática, como es el caso de la financiación o la recuperación de bosques como sumideros de CO₂, entre otros. Cabe ampliar la alianza de la CHAMP y organizar las redes de cooperación de municipios en torno a métodos y objetivos compartidos y evaluables. En este sentido, España y otros importantes países emisores de GEI no se encuentran adheridos a dicha coalición.

Al mismo tiempo, y paralelamente, municipios y regiones deben ser capaces de impulsar una agenda propia con la que avancen en una generalización de políticas de sostenibilidad y modelos de evaluación y rendición de cuentas. La realización de COP locales y regionales sería una interesante apuesta que puede contribuir a una verdadera implementación de planes y programas desde una

³⁸ LGMA. *COP29 closing plenary statement*. 2024. (Fecha de último acceso: 12-12-2024)

nueva gobernanza climática. Asimismo, la formalización de la contribución local a los mecanismos de evaluación del Acuerdo de París y a plataformas como la NAZCA es fundamental para el cumplimiento de los objetivos climáticos.

Tras el avance en términos políticos y simbólicos que supuso la Cumbre de Acción Climática Local de la COP28 respecto del resto de las NPS del Acuerdo de París, la COP29 no se ha dotado de herramientas para acordar nuevos avances para la acción multinivel, representando de facto un rechazo al necesario protagonismo de municipios y regiones como actores clave en la senda de cumplimiento de los objetivos de París. En consecuencia, la decisión de no reeditar la LCAS ha supuesto un impacto negativo en las reuniones de preparación previas a la COP29 en un momento en el que es vital avanzar hacia una mayor coordinación y colaboración interadministrativas para la implementación de medidas de mitigación y adaptación climáticas. Los datos ofrecidos por las comunidades epistémicas sobre la potencialidad de la colaboración de los gobiernos subnacionales y la insuficiente incorporación de los mismos a las NDC debe conducir a las organizaciones internacionales y a los Estados a ser conscientes del margen de mejora que existe en la actualidad y que, en un ambiente de constantes tensiones entre países e intereses, esta vía no solo no resulta menos conflictiva, sino que democratiza y descentraliza los procesos de toma de decisiones, además de mejorar la transparencia y la participación de las comunidades locales.

La COP30 se aparece como la última oportunidad para corregir la falta de ambición y la demora en la implementación de medidas en orden a cumplir con los objetivos del Acuerdo de París. De hecho, Brasil está destacando por su compromiso con lo que ha llamado «federalismo climático» como mecanismo de incorporación a su NDC de los proyectos e iniciativas climáticas de ciudades, estados y regiones destinados a limitar el aumento de la temperatura global a 1,5°C por encima de los niveles preindustriales³⁹.

Dado el liderazgo de Brasil en este ámbito, la previsión de celebración en Belém de la COP30 debe interpelar a todos los agentes involucrados en la acción climática multinivel, especialmente a su presidencia, en orden a preparar un buen impulso a la misma y abordar con la trascendencia debida este déficit,

³⁹ *The voice of Cities and Regions in the UNFCCC Climate Process*. [The new Brazil NDC: A story of CHAMP and multilevel success](#). (Fecha de último acceso: 14-12-2024)

subsanaando la falta de avances acaecidos en esta COP29 y el desinterés generalizado sobre la cuestión en los acuerdos precedentes. La comunidad científica es cada vez más contundente con respecto a la insuficiencia de las NDC y la necesidad de incorporar a las NPS y, si bien la COP29 ha demostrado tener otras prioridades, la futura Conferencia de las Partes en Brasil tiene la obligación de enmendar este error de consecuencias desastrosas.

5. BIBLIOGRAFÍA

AGUEITOS SORIANO, Sergio. El papel municipal en la protección ambiental internacional. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 57, enero-abril 2024, pp.43-98.

ANDALUZ, Javier et al. [COP28, saltos de gigante y pasos de tortuga](https://www.ecologistasenaccion.org/308861/cop28-saltos-de-gigante-y-pasos-de-tortuga/). *El Ecologista*, n. 118, 2023. Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/308861/cop28-saltos-de-gigante-y-pasos-de-tortuga/> (Fecha de último acceso: 3-12-2024)

CONTIPELLI, Ernani. [Multi-level Climate Governance: Polycentricity and Local Innovation](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, n. 2, 2018, pp. 1-35. Universitat Rovira I Virgili.

HAAS, Peter M. Addressing the global governance deficit. *Global Environmental Politics*, n. 4, 2004, pp. 1-15.

HOFFMAN, Matthew. [The Paris Agreement is working as intended, but we've still got a long way to go](https://theconversation.com/the-paris-agreement-is-working-as-intended-but-weve-still-got-a-long-way-to-go-173478). *The Conversation*, 2022. Disponible en: <https://theconversation.com/the-paris-agreement-is-working-as-intended-but-weve-still-got-a-long-way-to-go-173478> (Fecha de último acceso: 10-12-2024)

HSU, Angel. [NAZCA: Track climate pledges of cities and companies](https://www.nature.com/articles/532303a.pdf?origin=ppub). *Nature*. 2016, vol. 532, pp. 303-306. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/532303a.pdf?origin=ppub> (Fecha de último acceso: 4-12-2024)

JORDAN, Andrew et al. [Governing Climate Change Polycentrically](#). En: JORDAN, Andrew et al. *Governing Climate Change*, 2018, pp. 3-26. Cambridge University Press (CUP).

LAGO CANDEIRA, Alejandro. El marco internacional de la protección del medio ambiente. En: LOZANO CUTANDA, Blanca (dir.^a). *Tratado de Derecho Ambiental*. Centro de Estudios Financieros, 2014, pp. 15-74

6. DOCUMENTACIÓN

BURLEY FARR, Katherine et al. [Cities Climate Action Report Card](#). 2024. Disponible en: <https://datadrivenlab.org/cities-climate-action-report-card-nov2024/> (Fecha de último acceso: 12-12-2024)

Comité Europeo de las Regiones. [Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - COP28 de la CMNUCC: el papel de las autoridades subnacionales en el cumplimiento de la ambición climática](#). Diario Oficial de la Unión Europea. 2023, pp. 1-7. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202301323 (Fecha de último acceso: 26-11-2024)

- [Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: camino a la COP26](#). Diario Oficial de la Unión Europea. 2021. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IR5068&from=ES> (Fecha de último acceso: 29-11-2024)

- [Dictamen prospectivo del Comité Europeo de las Regiones - La gobernanza climática después de 2020 desde una perspectiva europea y global: contribución a la COP24 de la CMNUCC](#). Diario Oficial de la Unión Europea. 2018, pp. 42-47. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IR0923> (Fecha de último acceso: 26-11-2024)

Consejo de la Unión Europea. [Conclusions on climate finance in view of the 2024 UN Climate Change Conference, COP29](#). 2024. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/br0jbgpj/st14288en24.pdf> (Fecha de último acceso: 11-12-2024)

- [Preparación de la 28.ª Conferencia de las Partes \(CP28\) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático \(CMNUCC\)](#). 2023, pp. 1-20. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14285-2023-INIT/es/pdf> (Fecha de último acceso: 28-11-2024)

GALLARDO, Laura et al. *What the latest physical science of climate change means for cities and urban areas*. Indian Institute for Human Settlements. 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.24943/SUPSV108.2022> (Fecha de último acceso: 5-12-2024)

International Monetary Fund. *Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates*. 2019, pp. 1-39. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/02/Global-Fossil-Fuel-Subsidies-Remain-Large-An-Update-Based-on-Country-Level-Estimates-46509> (Fecha de último acceso: 10-12-2024)

LCAS. *Paris to Dubai: Local Climate Leadership in Action*. 2023, pp. 1-8. Disponible en: <https://assets.bbhub.io/dotorg/sites/64/2023/11/12.1.23-PARIS-TO-DUBAI-Local-Climate-Leadership-in-Action.pdf> (Fecha de último acceso: 29-11-2024)

LGMA. *COP29 closing plenary statement*. 2024. Disponible en: https://www.cities-and-regions.org/wp-content/uploads/cop29_observer_closing_lgma.pdf (Fecha de último acceso: 12-12-2024)

- *LGMA COP29 joint position*. 2024. Disponible en: <https://www.cities-and-regions.org/wp-content/uploads/lgma-cop29-position-paper.pdf> (Fecha de último acceso: 11-12-2024)

- *LGMA COP28 high level segment statement*. 2024. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/LGMAcop28cmp18cma5_HLS_EN.pdf (Fecha de último acceso: 3-12-2024)

- *Position of LGMA Constituency towards UNFCCC COP28*. 2023. Disponible en: https://www.cities-and-regions.org/wp-content/uploads/lgma_towardscop28_final.pdf (Fecha de último acceso: 29-11-2024)

New Climate Institute et al. *Global climate action from cities, regions and businesses: Impact of individual actors and cooperative initiatives on global and national emissions*. 2019, pp. 1-94. Disponible en: https://newclimate.org/sites/default/files/2019/09/Report-Global-Climat-Action-from-Cities-Regions-and-Businesses_2019.pdf (Fecha de último acceso: 10-12-2024)

ONU. *Sharm el-Sheikh mitigation ambition and implementation work programme. Annual report by the secretariat*. 2024. Disponible en:

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2024_05.pdf (Fecha de último acceso: 11-12-2024)

- [Informal Summary Report by the Chairs of the work programme](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Informal_Summary_Report_of_the_Second_Dialogue_under_the_UAE_JTWP.pdf), 2024. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Informal_Summary_Report_of_the_Second_Dialogue_under_the_UAE_JTWP.pdf (Fecha de último acceso: 11-12-2024)

- [Technical dialogue of the first global stocktake. Synthesis report by the co-facilitators on the technical dialogue](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2023_09_adv.pdf), 2023. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2023_09_adv.pdf (Fecha de último acceso: 28-11-2024)

- [Integrity matters: net zero commitments by businesses, financial institutions, cities and regions](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/high-level_expert_group_n7b.pdf), 2023. Disponible en: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/high-level_expert_group_n7b.pdf (Fecha de último acceso: 12-12-2024)

- [Decisión 1/CMA.3 Glasgow Climate Pact](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10a01S.pdf). 2022. Disponible en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10a01S.pdf (Fecha de último acceso: 11-12-2024)

SHAH NAIDOO, Nadia et al. 2024. [Stronger NDCs with cities, states, and regions: Recommendations for national governments](https://doi.org/10.46830/wriwp.24.00038). World Resources Institute. 2024. Disponible en: doi.org/10.46830/wriwp.24.00038 (Fecha de último acceso: 29-11-2024)

TOLLIN, Nicola et al. [Urban Content of NDCs: Local Climate Action Explored through in-depth Country Analyses](https://unhabitat.org/sites/default/files/2024/06/ndc_global_report_2023_v4_watermark.pdf). 2024. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/2024/06/ndc_global_report_2023_v4_watermark.pdf (Fecha de último acceso: 29-11-2024)

World Meteorological Organization (WMO). [WMO Global Annual to Decadal Climate Update. 2024-2028](https://library.wmo.int/viewer/68910/download?file=WMO_GADCU_2024-2028_en.pdf&type=pdf&navigator=1), 2024, pp. 1-27. Disponible en: https://library.wmo.int/viewer/68910/download?file=WMO_GADCU_2024-2028_en.pdf&type=pdf&navigator=1 (Fecha de último acceso: 29-11-2024)