

MISIONES CLIMÁTICAS URBANAS: DEL OBJETIVO DE NEUTRALIDAD A LA ARQUITECTURA DE INVERSIÓN

Posted on 08/07/2026 by Jokin Etxebarria

Muchas ciudades ya han asumido la neutralidad climática. El verdadero reto llega después: convertir ese compromiso en una cartera de inversiones ejecutable, financiable y compartida.

RESUMEN EJECUTIVO

La neutralidad climática urbana requiere **coordinar varios proyectos a la vez**, como pueden ser una flota eléctrica, una red de calor o un paquete de rehabilitación entre otros. Cada uno es necesario, pero su efecto real aparece cuando funcionan dentro de una misma estrategia. Y como los presupuestos municipales no dan para sostener la transición por sí solos, el debate ha pasado del «qué hay que hacer» al **«cómo se organiza, se financia y se gobierna»**.

La idea de fondo es sencilla: tratar la misión climática como una **agenda de inversión**. Esto supone contar con carteras de proyectos priorizadas, una gobernanza clara —los Climate City Contracts y los equipos de transición— e instrumentos financieros ajustados a cada tipo de proyecto.

100

ciudades climáticamente neutras en 2030, objetivo de la Misión Europea

12

instrumentos de financiación, cada uno para un tipo de proyecto

3

barreras estructurales a la inversión privada que hay que desbloquear

Por qué la neutralidad importa ahora

Muchas ciudades europeas ya han asumido el objetivo de la neutralidad climática. La dificultad empieza después: convertir ese compromiso en una **hoja de ruta financiable, comprensible y compartida**. Sin proyectos priorizados, recursos movilizables y responsabilidades claras, la

neutralidad corre el riesgo de quedarse en un horizonte político con poca capacidad real de ejecución.

La **Misión Europea de Ciudades Climáticamente Neutras e Inteligentes** plantea un cambio de escala y sitúa en su centro los *Climate City Contracts*, elaborados con agentes locales y ciudadanía, junto con planes de acción e inversión en energía, edificación, residuos y transporte.

El reto aparece cuando esa ambición baja a decisiones concretas. La descarbonización no cabe en una sola concejalía ni se financia con una única línea presupuestaria. Cruza infraestructuras, hábitos, modelos de negocio, regulación, fiscalidad, suelo, contratación pública y aceptación social.

Disponer de una visión ya no basta. La dificultad está en convertir la planificación en una **cartera de inversiones ejecutable, secuenciada y medible**, capaz de atraer recursos más allá del presupuesto municipal. Ahí se juega buena parte de la credibilidad de las misiones climáticas.

100

CIUDADES EN 2030

La Misión Europea quiere 100 ciudades climáticamente neutras en 2030, convertidas en espacios de experimentación para que el resto de Europa avance hacia 2050.

La misión climática también es una agenda de inversión

La idea de misión procede de una lectura amplia de la innovación. **Mariana Mazzucato** —directora del Institute for Innovation and Public Purpose (UCL) y una de las principales impulsoras del enfoque— plantea las misiones como políticas capaces de dar forma a mercados, orientar inversión y coordinar capacidades públicas y privadas alrededor de objetivos sociales concretos. Son políticas que moldean activamente los mercados, más allá de la corrección puntual de sus fallos. Encaja bien con las ciudades, donde la neutralidad obliga a actuar en sectores con inercias muy distintas.

Una misión climática urbana **funciona como una cartera de proyectos**: reúne un portafolio de intervenciones de I+D, innovación, inversión y gestión; algunas fallarán y otras dejarán aprendizaje. NetZeroCities propone lo mismo con su *portfolio approach*: conectar acciones existentes y nuevas en una secuencia coordinada de transformación.

El **Plan de Inversión Climática (CIP)** intenta corregir la fragmentación. Cuantifica necesidades de inversión, separa costes de capital y operativos, identifica brechas de financiación y ordena qué instrumentos pueden movilizarse para cada actuación.

La conclusión es robusta aunque las cifras varíen por ciudad y método: el presupuesto público disponible cubre solo una parte de las inversiones necesarias, lo que **obliga a movilizar capital privado** sin perder de vista el interés general.

«La neutralidad urbana no será financiable si se plantea únicamente como gasto público incremental.»

Por qué falla la ecuación público-privada

Decir que la inversión privada «debe participar» no resuelve nada por sí mismo. Hay que entender por qué, en muchos casos, no entra: **costes iniciales elevados, plazos largos de recuperación, incertidumbre regulatoria** y beneficios que no se convierten fácilmente en ingresos.

La rehabilitación energética lo ilustra: genera ahorro, salud, confort y valor patrimonial, pero esos beneficios se reparten entre propietarios, inquilinos, empresas, sistema sanitario y ciudadanía. **El inversor que asume el coste no captura el conjunto del retorno.** La infraestructura verde presenta la misma dificultad: aporta enorme valor urbano sin producir siempre flujos de caja directos.

Tres barreras estructurales explican el bloqueo:

01

Desajuste entre valor social y retorno financiero.

Muchos beneficios ambientales y sanitarios son reales, pero aparecen como externalidades o valores no de mercado. Si la decisión solo mira el flujo financiero inmediato, actuaciones de alto valor público quedan infrafinanciadas (OCDE, Banco Mundial, *Green Book*).

02

Barrera institucional.

Las administraciones gestionan competencias, expedientes y presupuestos anuales, no transformaciones sistémicas de largo plazo. Los ciclos políticos son más cortos que los periodos de amortización, y los departamentos se organizan por silos.

03

Barrera de escala.

Muchos proyectos son demasiado pequeños o heterogéneos para atraer inversión institucional por separado. Buscar financiación llega tarde si antes no se han preparado proyectos financiables: con gobernanza clara, riesgos asignados, permisos, datos e impacto medible.

De proyectos aislados a carteras de transformación

Una cartera climática urbana combina actuaciones con perfiles financieros, horizontes y riesgos distintos. Algunas generan ahorro operativo claro —eficiencia, alumbrado, electrificación de flotas,

autoconsumo—; otras producen beneficios difíciles de traducir a ingresos —renaturalización, adaptación frente a inundaciones, equidad climática—.

Una cartera bien construida las pone en relación: los proyectos con ingresos previsibles **mejoran el perfil agregado**, las garantías públicas cubren capas de riesgo que el mercado no asume, y las inversiones se secuencian para producir aprendizaje y generar confianza entre actores.

Esta lógica detecta oportunidades dentro de proyectos que ya tienen tracción. La reforma de una biblioteca, un polideportivo o un equipamiento de barrio puede incorporar autoconsumo, sombra, drenaje sostenible o refugio climático. La actuación climática deja de ser una pieza añadida y **se integra en un activo con usuarios, presupuesto y demanda social**.

El *project bundling* es especialmente relevante en ciudades medianas: empaquetar rehabilitaciones, cubiertas solares e infraestructura verde de forma coherente las convierte en una cartera con volumen suficiente para atraer financiación. La incertidumbre no desaparece, pero **se hace visible y gestionable**.

Gobernar la misión: contratos climáticos y equipos de transición

El **Climate City Contract (CCC)** es uno de los instrumentos más interesantes de la Misión Europea: co-creado con agentes locales y ciudadanía, recoge la hoja de ruta hacia la neutralidad y sus planes de inversión. Conviene precisar su naturaleza: es un acuerdo político, técnico y financiero en evolución, no un contrato jurídico cerrado.

Si se interpreta como un documento cerrado, se pierde su potencial: servir como **plataforma de corresponsabilidad** para coordinar a actores que no están bajo control directo del ayuntamiento —empresas, universidades, entidades financieras, comunidades energéticas, ciudadanía y administraciones regionales—.

Por eso muchas metodologías europeas insisten en los **equipos de transición**: un espacio de orquestación que reúne análisis energético, economía urbana, contratación, datos, modelización financiera y evaluación. Sin sustituir a las áreas municipales, ayudan a romper silos y mantener la visión de conjunto.

Esto pesa en la colaboración público-privada: un inversor no evalúa solo la calidad climática de un proyecto, sino **el marco institucional** en que se inserta —continuidad política, cartera priorizada, permisos, datos, mecanismos de garantía y compromisos de los demás actores—.

EN CLARO

Climate City Contract

Es un **acuerdo político, técnico y financiero en evolución**: un documento vivo que alinea compromisos, actores, acciones e inversiones.

Instrumentos para financiar la misión

Hablar de financiación apunta a algo práctico: la financiación privada complementa los recursos públicos y amplía su alcance, siempre bajo dirección pública. La tarea pública es precisa: **orientar prioridades, reducir incertidumbres, ordenar carteras y movilizar recursos complementarios**. La primera pieza no es un instrumento, sino una capacidad: preparar proyectos.

El **Climate City Capital Hub** (NetZeroCities, con el Banco Europeo de Inversiones) nace para cubrir ese vacío: su función es ofrecer asistencia técnica y facilitación de capital para pasar de los planes a proyectos cerca de obtener financiación. Sus *City Finance Specialists* incorporan capacidad financiera dentro de los equipos municipales. Cerrar la brecha exige, además de más dinero, **mejores expedientes de inversión**.

La decisión no consiste en elegir una herramienta en abstracto, sino en saber qué problema resuelve cada una, en qué condiciones es útil y qué efectos indeseados puede generar si se aplica mal. Por eso conviene **agrupar los instrumentos según la función que cumplen** dentro de la cartera:

A · PREPARAR

Preparar y madurar proyectos

Asistencia técnica y preparación de proyectos

DÓNDE ENCAJA

Carteras municipales inmaduras: rehabilitación, energía, movilidad, adaptación

QUÉ RESUELVE

Convierte ideas en expedientes financiables, con costes, permisos y gobernanza claros

Cautela · No sustituye la decisión política ni genera financiación automática

Compra pública de innovación

DÓNDE ENCAJA

Soluciones no maduras: datos ambientales, materiales, movilidad, energía

QUÉ RESUELVE

Crea demanda temprana, comparte riesgo tecnológico y orienta mercados

Cautela · Requiere buena definición de retos y evaluación rigurosa

Sandboxes urbanos

DÓNDE ENCAJA

Pilotos regulatorios: movilidad, logística, energía distribuida, emisiones

QUÉ RESUELVE

Reduce incertidumbre tecnológica y regulatoria antes de escalar

Cautela · Debe incorporar transparencia, participación y criterios de salida

B · APALANCAR

Reducir riesgo y movilizar capital

Financiación combinada (blended finance)

DÓNDE ENCAJA

Actuaciones de alto valor social con riesgo o rentabilidad insuficiente para el mercado

QUÉ RESUELVE

Usa capital público para reducir incertidumbres y atraer capital complementario

Cautela · Debe demostrar adicionalidad; mal diseñada socializa riesgos

Garantías, subvenciones o capital subordinado

DÓNDE ENCAJA

Brechas de viabilidad o colectivos vulnerables: pobreza energética, barrios

QUÉ RESUELVE

Cubre capas de riesgo o costes que el mercado no asume solo

Cautela · Evitar subvencionar operaciones ya viables sin apoyo público

C · ESTRUCTURAR

Estructurar y agregar carteras

Vehículos de propósito especial (SPV)

DÓNDE ENCAJA

Redes de calor, recarga eléctrica, rehabilitación agregada, energía distribuida

QUÉ RESUELVE

Aísla jurídica y financieramente una cartera y facilita la entrada de socios

Cautela · Requiere gobernanza sólida y control público suficiente

Fondos climáticos urbanos / impact funds

DÓNDE ENCAJA

Conjuntos de proyectos con distintos perfiles de riesgo e impacto

QUÉ RESUELVE

Reduce fragmentación y agrega capital con visión de misión

Cautela · Riesgo de opacidad sin criterios claros de selección e impacto

Alianzas público-privadas (PPP)

DÓNDE ENCAJA

Infraestructuras complejas de largo plazo: redes de distrito, residuos, movilidad

QUÉ RESUELVE

Ordena inversión, operación y reparto de riesgos entre actores

Cautela · Costes de transacción altos y riesgo de captura

D · MERCADO

Acceder a capital de mercado

Bonos verdes o deuda temática

DÓNDE ENCAJA

Carteras públicas maduras e intensivas en capital: transporte, edificios, redes

QUÉ RESUELVE

Amplía la base inversora y vincula financiación a objetivos verificables

Cautela · Exige capacidad de endeudamiento y reporting robusto

Contratos de rendimiento (EPC) y fondos rotatorios

DÓNDE ENCAJA

Eficiencia energética, alumbrado, edificios públicos con ahorros medibles

QUÉ RESUELVE

Repara inversiones con ahorros y reinvierte los recursos recuperados

Cautela · Funciona peor con ahorros inciertos o pobreza energética

E · CIUDADANÍA

Acercar la inversión al usuario final

On-bill financing y financiación minorista

DÓNDE ENCAJA

Hogares, pymes, comunidades de propietarios, intervenciones distribuidas

QUÉ RESUELVE

Reduce fricciones de pago y acerca la financiación al usuario final

Cautela · Necesita protección del consumidor; no resuelve la capacidad de pago

Crowdfunding y comunidades energéticas

DÓNDE ENCAJA

Solar comunitaria, autoconsumo compartido, equipamientos de barrio

QUÉ RESUELVE

Moviliza ahorro ciudadano, legitimidad y corresponsabilidad

Cautela · Escala limitada frente a la brecha total de inversión

Figura 1 · Doce instrumentos agrupados por su función dentro de la cartera climática urbana

Emisiones, co-beneficios y valor urbano

La tonelada de CO₂ evitada es **imprescindible, pero insuficiente**. Sin inventarios y métricas, la neutralidad pierde trazabilidad; pero una ciudad es mucho más que una fábrica de emisiones. El marco **MEL** (Monitoring, Evaluation and Learning) debe capturar cómo cambian los sistemas urbanos, no solo cuánto CO₂ se reduce.

Los co-beneficios pueden ser **decisivos para justificar una inversión**. La OMS ha estimado costes económicos relevantes asociados a la contaminación atmosférica en Europa, y la literatura sobre zonas verdes muestra vínculos con salud, bienestar y servicios ecosistémicos. Un proyecto de sombra urbana o drenaje sostenible gana fuerza cuando incorpora daños evitados, salud y reducción de vulnerabilidad.

Medir co-beneficios ayuda a priorizar mejor, amplía el caso de inversión y refuerza la legitimidad ciudadana. La neutralidad es más aceptable cuando se traduce en:

Aire limpio

Confort térmico

Salud

Biodiversidad

Resiliencia frente a inundaciones

Empleo

Cohesión social

El reto está en **no sobredimensionar** estos beneficios: algunos no son monetizables, no siempre se atribuyen con claridad a una intervención y no se distribuyen de forma equitativa. Por eso los marcos de medición deben combinar indicadores cuantitativos, análisis cualitativo y evaluación distributiva.

De la visión política a una cartera ejecutable

Las misiones climáticas se mueven entre ambición y ejecución. Esa ambición se queda en retórica si no se apoya en capacidades, carteras e instrumentos. El enfoque que aquí se defiende evita dos atajos: el **voluntarismo climático** —confiar en que la ambición y los fondos europeos bastarán— y el **reduccionismo financiero** —pensar que solo los proyectos con ingreso directo merecen prioridad—.

Más que acumular proyectos, las ciudades necesitan ordenar mejor los que ya tienen, preparar los que faltan y convertirlos en **compromisos verificables**. El sector público justifica bienestar, equidad y resiliencia; el privado mira riesgos, flujos de caja y garantías; la ciudadanía quiere calidad de vida y confianza. Una misión avanza cuando esas lógicas se traducen en decisiones compartidas.

Ahí aparece un espacio de trabajo concreto para equipos especializados como **Naider**: la responsabilidad pública sigue en el centro, y el apoyo externo conecta estrategia climática, gobernanza territorial, análisis económico, estructuración de carteras y medición de impacto. La neutralidad saldrá de combinar instrumentos y fuentes de financiación diversas dentro de una misma estrategia: una forma de trabajar que reúna dirección política, solvencia técnica, capacidad financiera y complicidad social.

RECOMENDACIONES

Seis pasos para pasar de la visión a la cartera

- 1**
Constituir un equipo de transición con mandato suficiente para romper silos.
- 2**
Pasar de una lista de actuaciones a una **cartera priorizada y secuenciada**.
- 3**
Estimar **CapEx, OpEx, riesgos, ahorros y co-beneficios** de cada proyecto.
- 4**
Identificar las brechas de financiación y **asignar el instrumento adecuado** a cada actuación.
- 5**
Usar el **Climate City Contract** como plataforma de corresponsabilidad, no como trámite.
- 6**
Medir **co-beneficios** —salud, confort, resiliencia, equidad— además de toneladas de CO₂.

Fuentes y lecturas de apoyo

- Comisión Europea. [EU Mission: Climate-Neutral and Smart Cities](#).
- NetZeroCities. [Investment Plans](#) y Climate City Contracts.
- NetZeroCities. [Climate City Capital Hub](#).
- Climate-KIC. [Unlocking funding for climate-neutral cities](#).
- Mazzucato, M. *Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities*.
- OECD. *Cost-Benefit Analysis and the Environment*.
- World Bank / GFDRR. *Assessing the Benefits and Costs of Nature-Based Solutions*.
- UNEP. *Adaptation Gap Report 2023*.
- WHO Regional Office for Europe. *Economic cost of the health impact of air pollution in Europe*.
- HM Treasury. *The Green Book: Guidance on Appraisal and Evaluation*.
- Bockarjova, Botzen y Koetse. *Economic valuation of green and blue nature in cities*.
- Naider. [Laboratorio para el desarrollo local y territorial](#).

Fotografía: Buddy AN

