

• XVIII

## Participación a través de asambleas o jurados ciudadanos: nuevos cauces deliberativos en la acción pública frente al cambio climático

Carmen Plaza Martín

**SUMARIO:** 1. VALORACIÓN GENERAL: PREOCUPACIÓN CIUDADANA Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO. 2. MARCO GLOBAL Y DE LA UNIÓN EUROPEA. 3. EL AUJE Y PROLIFERACIÓN DE ASAMBLEAS O CONVENCIONES CIUDADANAS DE CAMBIO CLIMÁTICO EN EUROPA. 4. EL REFUERZO DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO EN ESPAÑA. 4.1. La aplicación al ámbito del cambio climático y transición energética de las disposiciones sobre participación pública de la ley 27/2006. 4.2. La Asamblea Ciudadana para el Clima y el jurado ciudadano "Besaya delibera en Europa". 5. A MODO DE CONCLUSIÓN. 6. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** El objeto de este trabajo es analizar la articulación de nuevos cauces de participación de la ciudadanía en relación con las políticas y acciones frente al cambio climático, en particular, a través de la creación de asambleas o convenciones ciudadanas. Tras recordar sintéticamente las disposiciones sobre participación pública en el ámbito de cambio climático en instrumentos internacionales y de la Unión Europea, presenta los primeros ejemplos de convenciones o asambleas ciudadanas en países de nuestro entorno creadas con la finalidad de facilitar una participación deliberativa en relación con la acción pública en este ámbito. Aborda

posteriormente la creación y articulación en España de la Asamblea Ciudadana del Cambio Climático, así como la aplicación de disposiciones sobre participación pública ya consolidadas, como las derivadas del Convenio de Aarhus, para la adopción de instrumentos de políticas públicas frente al cambio climático. Por último, apunta otras disposiciones de la nueva Ley de Cambio Climático en donde se precisan otros ámbitos de participación. El capítulo finaliza con unas breves reflexiones finales.

**ABSTRACT:** The aim of this paper is to analyse the articulation of new channels for citizen participation in relation to climate change policies and actions, in particular through the creation of citizens' assemblies or conventions. After briefly recalling the provisions on public participation in the field of climate change in international and European Union instruments, it presents the first examples of citizens' conventions or assemblies in neighbouring countries created with the aim of facilitating deliberative participation in relation to public action in this field. It then discusses the creation and articulation in Spain of the Citizens' Assembly on Climate Change, as well as the application of already consolidated provisions on public participation, such as those derived from the Aarhus Convention, for the adoption of public policy instruments to address climate change. Finally, it points to other provisions of the new Climate Change Law where other areas of participation are specified. The chapter ends with some brief final reflections.

**PALABRAS CLAVE:** Participación pública. Asambleas ciudadanas de cambio climático. Convenio Marco de Cambio Climático. Acuerdo de París. Legislación Europea del Clima. Ley de cambio climático y transición energética.

**KEYWORDS:** Public participation. Citizens' Climate Change Assemblies. Framework Convention on Climate Change. Paris Agreement, European Climate Legislation. Climate Change and Energy Transition Act.

## **1. VALORACIÓN GENERAL: PREOCUPACIÓN CIUDADANA Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO**

En los últimos años la preocupación social en torno a las consecuencias del incremento de gases con efecto invernadero en nuestra atmósfera no ha hecho sino crecer<sup>1</sup>, como consecuencia del incremento de

---

<sup>1</sup> Pese a persistencia de la pandemia del COVID-19, en 2021 la mayoría de los ciudadanos de la Unión Europea identificaban el cambio climático como los problemas más graves

los fenómenos climáticos extremos y a la luz de una información científica ampliamente difundida en la que se pone de manifiesto el alarmante impacto que tiene este fenómeno en el medio ambiente y en nuestra forma de vida, y cómo puede evolucionar en un futuro si no se toman medidas efectivas para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París<sup>2</sup>. La punta del iceberg de esta preocupación es la proliferación de nuevos movimientos de protestas ciudadanas como las multitudinarias marchas por el clima, las huelgas por el clima de estudiantes, o las diversas campañas promovidas por organizaciones y movimientos globales como “*Fridays for Future*”, “*Campaign against Climate Change*” o “*Extinction Rebellion*”<sup>3</sup>. Movimientos que demandan medidas urgentes y más ambiciosas en la lucha contra el cambio climático.

En 2021, tras los meses más duros de la pandemia, la cuestión del cambio climático volvió a ocupar una posición destacada en la agenda pública, política y jurídica internacional, europea y nacional: este es el año de la preparación y celebración de la COP-26 en Glasgow (del 31 de octubre a 12 de noviembre de 2021), de la adopción del Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se adopta la nueva “Legislación Europea del Clima”, y de la adopción en diversos países de nuevas disposiciones para luchar contra el cambio climático. En el caso de España, en mayo de 2021 culmina el proceso legislativo que da lugar a la aprobación de la primera Ley integral impulsada a nivel estatal para abordar el cambio climático: la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante LCCTE).

En este contexto, una de las formas a través de las cuales se ha intentado encauzar la preocupación ciudadana en este ámbito ha sido la creación de asambleas o “convenciones” ciudadanas ad hoc para debatir y plantear a los poderes públicos nuevas políticas y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, como nueva vía de participación ciudadana

---

al que se enfrentaba el mundo, vid. COMISIÓN EUROPEA *Climate Change*, Special Eurobarometer 513, March-April 2021, Luxemburgo, p. 4. Para un análisis de los factores que contribuyen a explicar el apoyo del público a las medidas contra el cambio climático vid. DREWS, S y VAN DEN BERGH, J. What Explains Public Support for Climate Policies? A Review of Empirical and Experimental Studies. *Climate Policy*, vol. 16:7, 2015, pp. 855–76.

<sup>2</sup> Vid., por ej., Informe especial de 2018, *Global Warming of 1.5°C: an IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels (SRI.5)*. Disponibles en [The Intergovernmental Panel on Climate Change](#) (Fecha de último acceso 20-01-2021).

<sup>3</sup> Vid. N. CUNNINGHAM. Averting Climate Catastrophe: Environmental Activism, Extinction Rebellion and coalitions of Influence, *King’s Law Journal*, vol. 30, No. 2, 2019, pp. 194-202.

en el diseño de políticas y medidas para avanzar hacia una sociedad “descarbonizada” y preparar a la sociedad frente a los retos que se plantean. Propuestas que en ocasiones han encontrado reflejo en la elaboración de una segunda generación de leyes contra el cambio climático, como ha sido el caso de Irlanda, Inglaterra y Francia<sup>4</sup>.

En línea con las tendencias globales y, sobre todo, con iniciativas previas en países de nuestro entorno, la LCCTE –que es objeto de análisis detallado en otro capítulo de este anuario- va a incluir también nuevas e importantes disposiciones sobre participación pública, entre las que destaca la creación de una Asamblea Ciudadana de Cambio Climático como nueva vía de participación para canalizar la preocupación y opinión de la ciudadanía. Una regulación que tiene luces y sombras, y que plantea importantes cuestiones que se examinan a continuación.

## 2. MARCO GLOBAL Y DE LA UNIÓN EUROPEA

Desde la adopción de la Convención Marco de Cambio Climático (CMCC), todos los instrumentos jurídicos adoptados en este ámbito han incluido disposiciones dirigidas a promover la participación pública en la adopción de medidas frente a este fenómeno: el art. 6 CMCC obliga a los Estados Parte a promover “La participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la elaboración de las respuestas adecuadas”; y, en la actualidad, el Acuerdo de París de 2015 destaca su importancia para mejorar la acción en el marco de este Acuerdo, el art. 12 del Acuerdo de París de 2015 exige a las Partes “cooperar en la adopción de las medidas que correspondan para mejorar la [...] participación del público”. Disposiciones que incorporan así, en estos textos jurídicamente vinculantes, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo de 1992, según el cual “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”. Un Principio que, como es sabido, propugna que la efectiva participación de los distintos actores interesados y del público en general es un factor clave para mejorar la calidad y la implementación de las medidas adoptadas por las autoridades públicas para la protección del medio

---

<sup>4</sup> Vid. PLAZA MARTIN, C., La emergencia de asambleas ciudadanas de cambio climático en la Unión Europea. El caso de España, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 124, pp. 45-76, jan./jun. 2022; y, de la misma autora, Gobernanza y participación pública frente al cambio climático, en: J.F. ALENZA y L. MELLADO, *Estudios sobre cambio climático y transición energética*, Thomson-Reuters, Madrid, 2022, pp. 644-650 (trabajos de los que aquí se parte para aplicar y actualizar el análisis de estas cuestiones).

ambiente en general y, por supuesto, también en el marco de la lucha frente al cambio climático en particular al fortalecer la transparencia y control de los procesos de toma de decisión, reforzar la legitimidad de las medidas adoptadas y la aceptación social de estas decisiones<sup>5</sup>.

El Acuerdo de París también incorpora disposiciones para impulsar la participación en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero de distintos actores tanto del sector público como del privado (art. 6). En esta línea, el reciente Reglamento UE que adopta la "Legislación Europea del Clima" destaca, asimismo, la importancia de la participación activa de todos los actores de la sociedad y, en particular, de involucrar a todos los agentes económicos y sociales en la consecución de los nuevos objetivos de neutralidad climática, encomendando a la Comisión colaborar con todos los sectores de la sociedad, así como utilizar todos los instrumentos adecuados, incluido el Pacto Europeo por el Clima<sup>6</sup>, para implicar a los ciudadanos, a los interlocutores sociales y a las partes interesadas, y fomentar el diálogo y la difusión de información basada en datos científicos sobre el cambio climático y sus aspectos sociales (art. 9).

Por otra parte, el Reglamento UE 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, impuso previamente a los Estados miembros la obligación de establecer un diálogo multinivel sobre clima y energía, de acuerdo con sus normas nacionales, en el que "las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes y el público en general puedan participar de forma activa y debatir las diferentes hipótesis previstas para las políticas de energía y clima, también a largo plazo, y revisar los avances realizados, a menos que ya cuente con una estructura que responda al mismo propósito". Un diálogo en cuyo marco podrán debatirse instrumentos esenciales para la gobernanza climática y energética, como los planes nacionales integrados de energía y clima. Con el Reglamento (UE) 2021/1119 este artículo se ha modificado para configurarlo como cauce para la participación activa y el debate sobre la consecución del objetivo de neutralidad climática de la Unión y las diferentes hipótesis previstas para las políticas de energía y clima, también a largo plazo, y revisar los avances realizados.

---

<sup>5</sup> PERLAVICIUTE, G. y SQUINTANI, L. Public Participation in climate Policy Making: Toward Reconciling Public Preferences and Legal Frameworks, *One Earth*, April 2020, pp. 341-347.

<sup>6</sup> El Pacto Europeo por el Clima es una iniciativa de la Comisión para involucrar a diferentes partes interesadas y a la sociedad civil con el objetivo de que se comprometan con la acción climática y con un comportamiento más sostenible. *Vid.* Comunicación de la Comisión, "Pacto Europeo por el Clima", COM(2020)7888 final, de 9.12.2020.

El Principio 10 de la Declaración de Río es además, como es bien sabido, el fundamento de instrumentos generales sobre participación pública en el ámbito de la protección del medio ambiente y, en particular, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998, con el objeto de reforzar la eficacia del Derecho ambiental a través de la articulación de derechos subjetivos y colectivos que coadyuven a una implicación más activa de la sociedad en la protección del medio. Las disposiciones del Acuerdo de Aarhus sobre participación pública son particularmente precisas en relación con la adopción de determinadas decisiones administrativas y, en concreto, en el marco de la evaluación de impacto ambiental y de la autorización de determinadas actividades y proyectos específicos (art. 6); regula, sin embargo, con un grado de densidad y de exigencia decrecientes la participación en la elaboración de planes, programas y políticas relativas al medio ambiente (art. 7) y, por último, en la elaboración de disposiciones reglamentarias y de carácter general por parte de las autoridades públicas, en donde las partes se “esforzarán por promover” una participación efectiva (art. 8).<sup>7</sup>

Sin embargo, los avances impulsados por el Convenio de Aarhus no garantizan *per se* una participación pública efectiva que contribuya claramente a perfilar los contornos del interés general en la protección del medio ambiente<sup>8</sup>. En términos generales la participación sigue siendo escasa y asimétrica, y hay más posibilidades de que el público participe de forma más activa y efectiva en la adopción de decisiones o proyectos concretos, más cercanos a sus intereses, que en la adopción de planes, programas y disposiciones de carácter general. A ello se suma el hecho de que cuando mayor es el número de personas involucradas en un procedimiento de toma de decisión, más difícil resulta garantizar una “participación efectiva” de quienes estén interesados en que se tome en consideración su posición.

---

<sup>7</sup> Vid. UNECE, *The Aarhus Convention, An Implementation Guide*, 2ª ed., 2014. Para un análisis doctrinal, *vid.*, GARCÍA URETA, A. Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho de participación a la luz del Convenio de Aarhus de 1998. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 7/2005, pp. 43-70; PALLARÉS SERRANO, A. La participación pública en materia de medio ambiente. EN: A. PIGRAU I SOLÉ (Dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus*, Barcelona: Atelier, 2008, pp. 299-348 PLAZA MARTIN, C. La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, 2018, pp. 3-4.

<sup>8</sup> Vid. PLAZA MARTIN, C. La aplicación de..., *op. cit.*, p. 64.

Pero la participación pública es uno de los elementos esenciales que conforman la denominada gobernanza climática global y, de hecho, en los últimos años estamos presenciando el auge y proliferación en diversos Estados de la Unión Europea, y en las instituciones de la misma Unión Europea, nuevos cauces para impulsar la participación pública en la adopción de políticas públicas para hacer frente al cambio climático<sup>9</sup>.

### **3. EL AUJE Y PROLIFERACIÓN DE ASAMBLEAS O CONVENCIONES CIUDADANAS DE CAMBIO CLIMÁTICO EN EUROPA**

Para hacer frente al cambio climático resulta ineludible la adopción, de forma urgente, de medidas con un profundo impacto en nuestra forma de vida. Pero la percepción de falta de apoyo público que puedan tener los políticos y gobernantes se erige como una de las principales barreras frente al impulso de medidas más ambiciosas para luchar contra el cambio climático, por temor al coste electoral que pueda implicar la implantación de medidas más estrictas (y con mayor impacto en nuestra actual forma de vida) para garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales o con la Unión Europea<sup>10</sup>.

En este contexto algunos estados de nuestro entorno, entre los que podemos destacar Irlanda, Francia y Reino Unido, han optado por abrir nuevos canales de diálogo con la ciudadanía para dar una respuesta a este reto y compensar las limitaciones de los mecanismos de participación tradicionales. La propia Unión Europea está también recurriendo, como veremos, a nuevas fórmulas de participación. Están proliferando así nuevos foros de participación ciudadana de carácter deliberativo, como la constitución de asambleas ciudadanas, con el fin de involucrar más intensamente a la población en el proceso político de diseñar medidas contra el cambio climático. Fórmulas impulsadas por los Gobiernos o los propios Parlamentos, y que están dirigidas a trasladar al Ejecutivo y/o al Legislador las políticas o medidas debatidas y consensuadas a través de estos órganos deliberativos.

Irlanda lleva ya una década utilizando asambleas ciudadanas para promover el debate y la participación ciudadana en temas especialmente complejos o controvertidos socialmente. En julio de 2016 el Parlamento

---

<sup>9</sup> PLAZA MARTIN, C. Gobernanza y participación pública... *op. cit.*, pp. 634-635.

<sup>10</sup> DREWS, S y VAN DEN BERGH, J. What Explains Public Support... *op. cit.* pp. 855–76; MURADOVA, L; WALKER, H.; y COLLI, F, “Climate Change Communication and Public Engagement in Interpersonal Deliberative Settings: Evidence from the Irish Citizens’ Assembly”, *Climate Policy*, vol. 20, nº 10, 2020, p. 1322.

irlandés encomendó a una Asamblea compuesta por 99 ciudadanos (elegidos al azar mediante criterios dirigidos a garantizar la representación de diversos sectores de la sociedad irlandesa) la misión de hacer recomendaciones sobre las medidas a adoptar para avanzar en la lucha contra el cambio climático. La Asamblea elevó finalmente al Parlamento trece recomendaciones políticas, que han sido tomadas en consideración para la modificación de su Ley de Cambio Climático<sup>11</sup> y el impulso de nuevas medidas para hacer frente a la emergencia climática<sup>12</sup>.

En el caso de Francia y Reino Unido las asambleas ciudadanas se convocaron en 2019, en el marco de diversas protestas ciudadanas relacionadas directa o indirectamente con el problema del cambio climático. En el caso de Francia, y como reacción a la protesta de los “chalecos amarillos”, así como a la percepción del fracaso de la consulta pública nacional (Grand débat national), el Presidente de la República Francesa convocó la *Convention Citoyenne pour le Climat* (compuesta por 150 ciudadanos seleccionados aleatoriamente que garantizaran su representatividad según criterios de género, edad, educación y área geográfica), con el mandato de definir nuevas medidas y propuestas destinadas a reducir las emisiones de efecto invernadero por debajo del 40% de los niveles de 1990 para el año 2030. El Gobierno francés se comprometió a asumir y a presentar “sin filtro” al Parlamento o referéndum las medidas recomendadas por la Asamblea con vistas a la elaboración y adopción de nuevas normas contra el cambio climático<sup>13</sup>. El resultado de sus deliberaciones (que terminaron en febrero de 2020) fue un documento con 149 propuestas, incluidas dos propuestas de reforma constitucional (del Preámbulo y del art. 1)<sup>14</sup>. No hubo acuerdo en el Senado para aprobar la reforma constitucional<sup>15</sup>, y aunque muchas de las recomendaciones de la

---

<sup>11</sup> Disponible en Department of the Environment, Climate and Communications. [Climate Action and Low Carbon Development \(Amendment\) Bill 2021](#) (Fecha de último acceso 20-01-03).

<sup>12</sup> Vid. MURADOVA, L; WALKER, H.; y COLLI, F, Climate Change Communication..., *op. cit.* pp. 1322-1335.

<sup>13</sup> Vid. Élysée, Conférence de presse à l'issue du Grand Débat national, de 25 abril 2019, y [Convention Citoyenne pour le Climat](#) (Fecha de último acceso 20-01-2021).

<sup>14</sup> Disponibles en [Le rapport final - Convention Citoyenne pour le Climat](#) (Report of the Citizens' (Fecha de último acceso 20-01-03). Para un análisis en profundidad sobre este proceso *vid.* LOPEZ RAMON, F. Cambio climático y participación a la francesa. *Rev. aragon. adm. pública*, n° 57, 2021, pp. 119-147; STIRN, N. Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pur le climat et ses répercussions sur la procédure de révision de la Constitution. *Revue Française de Droit Constitutionnel* N° 127(3), 2021, pp. 147-173.

<sup>15</sup> Référendum climat: L'exécutif enterre la promesse d'Emmanuel Macron, *Le Monde*, 7 July 2021, disponible en [Référendum climat: l'exécutif enterre la promesse d'Emmanuel Macron \(lemonde.fr\)](#) (Fecha de último acceso 20-01-2021).

asamblea ciudadana se recogieron en el Proyecto de Ley de lucha contra el cambio climático hubo un cierto descontento entre miembros de la Asamblea ciudadana<sup>16</sup>, presentado a la Asamblea y al Senado francés<sup>17</sup>, finalmente aprobada el 22 de agosto de 2021<sup>18</sup>,

En el Reino Unido, en pleno auge del movimiento “*Extinción Rebellion*”<sup>19</sup>, la asamblea surge fruto del compromiso del Parlamento y del Gobierno para adoptar nuevas medidas normativas con el fin de alcanzar la neutralidad de carbono para 2050. La *Climate Assembly UK* fue convocada por seis comités de la Cámara de los Comunes con el mandato de hacer recomendaciones al Gobierno y al Parlamento sobre cómo alcanzar esta meta. Compuesta de 108 miembros elegidos también al azar, sus sesiones – que tuvieron lugar en seis fines de semana entre enero y marzo de mayo de 2020<sup>20</sup>- culminaron con un informe en el que se recogían detalladas recomendaciones en diez áreas prioritarias de actuación<sup>21</sup>, que fue objeto de debate en la Cámara de los Comunes, y usado por los seis comités del Parlamento para como información de base para los futuros trabajos parlamentarios en el ámbito de cambio climático así como por el Gobierno en la elaboración de nuevos planes y estrategias<sup>22</sup>.

También la Unión Europea ha utilizado recientemente este tipo de mecanismos de participación deliberativa. En el marco de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, convocada mediante Declaración conjunta del presidente del Consejo, del presidente del Parlamento Europeo y de la presidenta de la Comisión Europea el 10 de marzo de 2021<sup>23</sup>, se creó un Panel de ciudadanos formado por 200 personas elegidas aleatoriamente entre

---

<sup>16</sup> Vid. G. d’ALLENS, [En colère, des membres de la Convention citoyenne boycottent le gouvernement \(reporterre.net\)](#), Reporterre, 7 de diciembre 2020 (Fecha de último acceso 20-01-2021).

<sup>17</sup> Vid. MILLER, C. y WILSON, R. [Getting Climate Citizens’ Assemblies Right](#). *Carnegy Europe*, 5 de Noviembre de 2020 (Fecha de último acceso 20-01-2021).

<sup>18</sup> LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>19</sup> Sobre este movimiento de protesta global [vid.](#)

<sup>20</sup> Vid. [Climate Assembly UK](#)

<sup>21</sup> Climate Assembly UK. The Path to Net Zero. 2020. Disponible online en [Climate Assembly UK](#) (Fecha de último acceso 20-01-2021).

<sup>22</sup> Vid. House of Commons, BEIS Committee, ‘Climate Assembly UK: Where Are We Now? Second Report of Session 2021–22, HC 546, 8 July 2021, Appendix: Government Response, 2 Sept. 2021, para. 36, disponible en [Climate Assembly UK: where are we now?: Government Response to the Committee’s Second Report of Session 2021–22 - Business, Energy and Industrial Strategy Committee - House of Commons \(parliament.uk\)](#) (Fecha de último acceso 20-01-03).

<sup>23</sup> Vid. la Declaración conjunta relativa a la conferencia sobre el futuro de Europa, “Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente”. en [este enlace](#).

la población de los distintos Estados miembros, con el objeto de debatir, entre otras, las cuestiones de cambio climático y medio ambiente relacionadas con los objetivos y estrategias de la UE en ámbitos como la agricultura, el transporte y la movilidad, y la transición energética, o la adaptación al cambio climático. El panel deliberó y votó 64 recomendaciones, de las cuales se aprobaron un total de 51 (cada recomendación debía recibir el apoyo de al menos el 70% de los participantes para ser adoptada)<sup>24</sup>, con la previsión de que se presentasen y discutiesen en el Pleno de la Conferencia convocado en enero de 2022.

Por otra parte, la Comisión está promoviendo ejercicios de participación deliberativa en el marco de los nuevos programas operativos 2021-2027 de la política de cohesión, la principal herramienta de inversión de la Unión Europea. En julio de 2020, la Comisión Europea lanzó una iniciativa llamada "*Involucrar a los ciudadanos para la buena gobernanza en la política de cohesión*" ("Engaging Citizens for Good Governance in Cohesion Policy"), en donde anunció que financiaría cinco programas nacionales y regionales destinados a poner a prueba, como proyectos piloto, formas innovadoras de involucrar a los ciudadanos en las decisiones sobre las inversiones en política de cohesión<sup>25</sup>. Los cinco proyectos seleccionados son los presentados por: (i) el gobierno regional de Cantabria en España; (ii) la región de Emilia-Romagna en Italia; (iii) el Centro de Proyectos de Transporte de la UE en Polonia; (iv) el programa Interreg Flandes-Países Bajos; y (v) el programa Interreg Rumanía-Bulgaria. Al proyecto desarrollado por la Comunidad Autónoma de Cantabria, bajo el título "Besaya delibera en Europa" nos referiremos en un apartado posterior.

Con carácter general, el trabajo de este tipo de asambleas o jurados ciudadanos se viene estructurando en una primera fase de información y análisis de los participantes, seguida de una fase de discusión o deliberación para articular conclusiones y recomendaciones dirigidas a los poderes públicos.

El auge de estos instrumentos de participación deliberativa se ha explicado no solo en términos de refuerzo de la legitimidad democrática en la toma de decisiones que afectan al conjunto de la sociedad, sino también como una vía para facilitar la adopción de medidas más ambiciosas al avalar aquellas que, en principio, podrían descartar los políticos por un posible coste electoral<sup>26</sup>. Un análisis comparado y crítico de los resultados

---

<sup>24</sup> Conferencia sobre el Futuro de Europa Panel europeo de ciudadanos 3 (2021): «[Cambio climático y medio ambiente / Salud](#)».

<sup>25</sup> Vid. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/conferences/citizens\\_good\\_governance](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/citizens_good_governance).

<sup>26</sup> Vid. MURADOVA, L; WALKER, H.; y COLLI, F., "Climate Change..." *op. cit.*, pág. 1322-1323; CAPSTICK, S.; DEMSKI, C; CHERRY, C.; VERFUERTH, C.; y

alcanzados en estos casos pone de manifiesto que estas asambleas pueden ser útiles para alcanzar estos objetivos, pero siempre que se informe y sensibilice de forma suficientemente amplia al público en general sobre la dimensión de los riesgos que plantea el cambio climático, se establezcan procedimientos claros y transparentes que articulen debidamente el debate, y las asambleas sean realmente representativas de todos los ámbitos de la sociedad para reducir el riesgo de sesgos e influencias indebidas por las autoridades convocantes o grupos de interés en los resultados, y así pueda comprobarlo cualquier ciudadano que debe tener acceso a toda la información relacionada con el proceso de selección de los miembros y sobre su funcionamiento. De otro modo, se corre el riesgo de que sean una mera formalidad o "representación" sin impacto real en la toma de decisión<sup>27</sup>. O, peor aún, que produzcan desconfianza frente a las autoridades públicas que las han convocado, y rechazo del resultado por falta de información y de la transparencia imprescindible para garantizar su legitimidad.

#### **4. EL REFUERZO DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO EN ESPAÑA**

El apartado 1 del art. 39 de la Ley 7/2021 dispone que en la adopción de los planes, programas, estrategias, instrumentos y disposiciones de carácter general que se adopten en la lucha contra el cambio climático y la transición energética se garantice la participación de los agentes sociales y económicos interesados y del público en los términos previstos por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente". Pero sin duda la novedad más significativa en materia de participación pública es la creación de una Asamblea Ciudadana de Cambio Climático a nivel nacional, en línea con la tendencia global que acabamos de exponer. Dicha disposición establece que su composición de la Asamblea "tendrá en cuenta el principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres e incluirá la participación de jóvenes", remitiendo la regulación de su composición, organización y funcionamiento a una Orden Ministerial. A lo que añade que "se recomendará" que se establezcan asambleas autonómicas y asambleas municipales.

---

STEENTJES, K. (2020): *Climate Change Citizens' Assemblies*. CAST Briefing Paper 03, p. 3.

<sup>27</sup> Para un análisis *vid.* C. MILLER y R. WILSON, "Getting Climate..." *op. cit.*

#### **4.1. LA APLICACIÓN AL ÁMBITO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA DE LAS DISPOSICIONES SOBRE PARTICIPACIÓN PÚBLICA DE LA LEY 27/2006**

Conforme al art. 39 LCCTE, “Los planes, programas, estrategias, instrumentos y disposiciones de carácter general que se adopten en la lucha contra el cambio climático y la transición energética hacia una economía baja en carbono se llevarán a cabo bajo fórmulas abiertas y canales accesibles que garanticen la participación de los agentes sociales y económicos interesados y del público, en general, mediante los canales de comunicación, información y difusión, en los términos previstos por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente”.

Conviene recordar que el art. 3.2 de la Ley 27/2006 precisa con carácter general el alcance del derecho a la participación pública en materia de medio ambiente mediante los instrumentos procedimentales y de información que se enumeran en dicho apartado, y que se prevén para la adopción de determinadas decisiones administrativas, planes y programas, y disposiciones de carácter general adoptadas por las Administraciones.

Nótese, sin embargo, que el art. 39 LCCTE no contempla la participación pública en relación con proyectos o actividades concretas, sino sólo en relación con instrumentos y medidas de alcance general (planes, programas y normas), por lo que la letra e) [que recoge el derecho a participar “de manera efectiva y real” en los procedimientos administrativos tramitados para el otorgamiento de las autorizaciones reguladas en la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación, así como para la emisión de las declaraciones de impacto ambiental) no resulta de aplicación a este ámbito. Esto nos remite, en relación con los demás derechos enumerados en el art. 3.2 [de la letra a) hasta la letra d)] de la ley 27/2003, a lo dispuesto en los arts. 16 a 18 de su Título III, en los que se aborda la regulación del derecho a la participación específicamente en relación con la elaboración, revisión o modificación de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general. Dichos artículos establecen las garantías de información y de procedimiento básicas que las Administraciones Públicas han de salvaguardar para promover la participación “real y efectiva del público” a la que obliga el Convenio de Aarhus. Exigen, en particular, que se informe a los ciudadanos mediante avisos públicos u otros medios apropiados (como los electrónicos, “cuando se disponga de ellos”) sobre cualesquiera propuestas de planes, programas o disposiciones de carácter general o, en su caso, de su modificación o de su revisión; que el público tenga derecho a expresar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones sobre el plan, programa o disposición de carácter general; que al adoptar esas decisiones sean

debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública; y que se informe al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública (art. 16.1).

Las garantías de mínimos que establece el art. 16.1 se aplican en la elaboración, modificación y revisión de los planes y programas sectoriales que se enumeran en el art. 17, así como en la elaboración de las disposiciones de carácter general a que se refiere el art. 18, los cuales versan sobre diversos sectores y materias relacionadas con la protección del medio ambiente. Sin embargo, estas disposiciones no hacen referencia específica alguna al cambio climático, y menos aún a la transición energética. La materia más cercana de las enunciadas en dichas disposiciones es la "contaminación atmosférica" que, como es sabido, no abarca todas las facetas que comprenden la lucha contra el cambio climático, que van desde las medidas de mitigación a las de adaptación a este fenómeno.

La remisión que hace ahora el art. 39 LCCTE a las disposiciones sobre participación pública de la Ley 27/2006 va a garantizar que las distintas facetas del derecho de participación que perfilan las letras a) a d) del art 3.2 de la Ley 27/2006, y las exigencias que establece el art. 16 para promover una "participación real y efectiva" del público en la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente, se aplique también en relación con la adopción de los distintos planes y programas y disposiciones generales que se adopten en el ámbito del cambio climático y transición energética, como el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático la Estrategia de Descarbonización a 2050, o la Estrategia de Transición Justa. Por otra parte, el art. 39.2 LCCTE garantiza de forma incondicionada la utilización de medios electrónicos, en particular mediante la creación de una web específica de información en este ámbito a los ciudadanos<sup>28</sup>.

#### **4.2. LA ASAMBLEA CIUDADANA PARA EL CLIMA EN ESPAÑA Y EL JURADO CIUDADANO "BESAYA DELIBERA EN EUROPA"**

El Gobierno español aprobó el 21 de enero de 2020 una "Declaración ante la emergencia climática y ambiental" en la que se comprometió a desarrollar treinta líneas de acción para hacer frente a la crisis climática y ambiental. Además del compromiso de remitir al Parlamento el proyecto de Ley de Cambio Climático en el que venía trabajándose desde hacía meses,

---

<sup>28</sup> En el momento de escribir estas páginas, y a la espera de la creación de la página web prevista por el art. 39.2 LCCTE, el MITECO difunde los anteproyectos de ley, reglamentos, planes y programas que lleva a cabo el [Ministerio dentro del área de Cambio climático](#) a través de su propia página web (Fecha de último acceso 20-01-2021).

la Declaración se planteó como cuarta medida “Reforzar los mecanismos de participación ya existentes y garantizar de forma estructurada la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones en materia de cambio climático a través del establecimiento de una Asamblea Ciudadana del Cambio Climático, cuya composición tendrá en cuenta el principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres e incluirá la participación de los jóvenes”.

Sin embargo, la constitución de dicha Asamblea no se incluyó en el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética que fue remitido a las Cortes el 20 de mayo de 2020: el entonces art. 35 regulaba la participación pública por remisión, en esencia, a lo dispuesto en la Ley 27/2006 sobre participación pública en materia de medio ambiente, en los términos ya expuestos. La constitución de la Asamblea fue finalmente recuperada mediante una enmienda introducida por el Grupo Parlamentario Plural al actual art. 39.1 LCCTE<sup>29</sup> que, salvo para exigir que su composición tenga en cuenta el principio de presencia equilibrada entre mujeres y hombres, delega la regulación de su composición, organización y funcionamiento a una Orden Ministerial. Orden que adopta el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) el 29 de septiembre de 2021<sup>30</sup>.

En la Exposición de Motivos de dicha Orden el Ministerio para la Transición Energética y Reto Demográfico califica a la Asamblea como “un ejercicio democrático sin precedentes en España”. Ante esta calificación, no deja de ser cuando menos “llamativo” que los elementos esenciales relacionados con su composición y funcionamiento no hayan sido definidos por el propio Parlamento, quedando la regulación de cuestiones de tanta relevancia relegada a una mera orden ministerial, el instrumento normativo de menor rango en nuestro ordenamiento jurídico.

Su art. 1 define a la Asamblea como “un ejercicio participativo deliberativo para generar reflexión, conocimiento colectivo, conocer las valoraciones y recopilar y dar traslado a las autoridades competentes de las propuestas de la ciudadanía” (apartado 3º). Establece que la finalidad de este “foro de participación ciudadana” es “reforzar los mecanismos de participación ciudadana ya existentes” (apartado 2º), y la principal función que se le asigna es “debatir en torno a preguntas básicas sobre acciones frente al cambio climático y acordar recomendaciones sobre cómo alcanzar la neutralidad climática y mejorar la resiliencia, que serán públicas y que se remitirán al gobierno, y se presentarán al Pleno del Congreso de los Diputados”.

---

<sup>29</sup> Enmienda Núm. 735, Grupo Parlamentario Plural, BOCG, Serie A, Núm. 19-2, pág. 524-525.

<sup>30</sup> Orden TED/1089/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece la composición, organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional para el clima.

También establece cual es el resultado al que debe conducir sus debates: la elaboración de “un informe de recomendaciones que será público y se remitirá al Gobierno, así como al Pleno del Congreso de los Diputados con el fin de facilitar el debate y la toma de decisiones en materia de política de cambio climático” (art. 3).

En cuanto a su composición, el apartado 1º del art. 2 establece que estará formada por cien personas “que representen la diversidad de la sociedad española”, conforme al principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres, y que incluirá la participación de jóvenes. El apartado 2º del mismo artículo se limita a establecer que la selección “se hará a través de un equipo técnico independiente” aplicando una metodología “que asegure la aleatoriedad, que permita preservar la calidad y representatividad de la muestra, y basada en criterios como la edad, género, nivel educativo, procedencia geográfica y la actitud frente al cambio climático propios de la sociedad española”. Quedan excluidos de la Asamblea –lógicamente- cualquier persona que ostente un puesto electivo o de representación política, o empleados de partidos políticos o de sus fundaciones (apartado 3º).

Por su parte, el art. 4, que regula la “gobernanza” de la Asamblea, afirma que la Asamblea contará con una “gobernanza independiente y transparente”, que se articulará “por personas físicas o jurídicas designadas en función de su reconocida experiencia o prestigio en materias relacionadas con el cambio climático”, y que actuarán a través de un “panel de coordinación independiente que facilite los trabajos técnicos de preparación, puesta en marcha y apoyo logístico” que será “de carácter privado y multidisciplinar”, así como de un “grupo de expertos independientes de carácter consultivo” para “aportar información precisa, equilibrada y completa a la Asamblea, con el fin de generar un debate amplio e informado, que sea accesible a la ciudadanía”. Sin embargo, la Orden no especifica ningún criterio o medida específica, más allá de los enunciados, dirigida a concretar dirigida a garantizar una independencia efectiva. Si precisa que corresponde al Ministerio para la Transición Energética y el Reto Democrático, a través de la Oficina de Cambio Climático, prestar el apoyo técnico y administrativo necesario.

Finalmente, la Orden prevé un plazo para la terminación de los trabajos de la Asamblea y remisión de las recomendaciones que considere pertinentes al Gobierno y al Congreso de los Diputados, que será de doce meses a partir de la primera sesión de la Asamblea. También dispone que, en aras de “la necesaria transparencia en su funcionamiento, la información relativa a la Asamblea será accesible al público y se publicará en una página

web propia donde se actualizará toda la información pertinente” (art. 5). Prevé, asimismo, la renovación de los miembros de la Asamblea y de sus órganos de gobernanza para cada nuevo mandato que se establecerá también por orden ministerial.

La regulación de la Asamblea en estos términos suscita no pocos interrogantes además de los ya apuntados en relación el rango de la norma utilizada.

La Asamblea Ciudadana del Clima se desarrolló finalmente en seis sesiones (de diciembre de 2021 a mayo de 2022) en la que la Asamblea aprobó y votó una batería de 172 recomendaciones que se recogen en un Informe final de la Asamblea<sup>31</sup>.

En el momento de escribir estas líneas<sup>32</sup> la web no ofrecía todavía información precisa sobre el proceso de selección de los miembros más allá de los criterios básicos dispuestos en la Orden y ya expuestos<sup>33</sup>. Tampoco posteriormente el informe resultante<sup>34</sup>, en el que nada se aclaraba sobre tal metodología para la selección aleatoria de los miembros, ni sobre las medidas para garantizar la independencia efectiva, representatividad y transparencia del proceso, así como para evitar sesgos o desequilibrio en cuanto a la representatividad.

Inicialmente en la web se informaba que la Asamblea “estará formada por 100 personas que reflejen la diversidad de la sociedad española” (en futuro, incluso después de haberse celebrado ya las primeras sesiones), limitándose en un principio a reproducir los términos de la Orden Ministerial; también se afirmaba en la web, tal y como establece la Orden, que “La selección de esas personas se hará a través de una entidad independiente aplicando una metodología que asegure la aleatoriedad, permita preservar la calidad y representatividad de la muestra y basada en criterios como la edad, género, nivel educativo, procedencia geográfica, y

---

<sup>31</sup> Asamblea Ciudadana para el Clima. Una España más segura y justa ante el cambio climático ¿Cómo lo hacemos?. Informe Final de Recomendaciones. Disponible en [este enlace](#)..

<sup>32</sup> 30 de marzo de 2021.

<sup>33</sup> [Vid.](#) Véase, como contraste, la información proporcionada en los informes (y webs) de la asamblea irlandesa o de la asamblea ciudadana francesa, ya citados, en donde, se facilita también los nombres de los miembros y se explica brevemente la metodología de selección.

<sup>34</sup> [Vid.](#) (Ultimo acceso 15.6.2021).

residencia en área urbana o rural, *entre otros*”<sup>35</sup>. De manera que, en conjunto, configuren una “muestra representativa de una mini-España”<sup>36</sup> Posteriormente, una vez constituida la asamblea y estando avanzado el proceso de deliberación, se incorporó, por ejemplo, una infografía de la composición global de la asamblea desglosada por sexo, género, nivel de estudios y autonomías regionales; también información básica sobre la gobernanza de la Asamblea, incluyendo la lista de expertos que ayudaron en el proceso de deliberación; y sobre el "Grupo de Coordinación Independiente", o la fuente de financiación. No se incluye, sin embargo, los nombres de sus miembros<sup>37</sup>. También se especifica en la web que “La transparencia, profesionalidad, gobernanza e independencia del proceso estarán garantizadas gracias a la participación de un panel de coordinación y este grupo de expertas y expertos independientes”, y que para su puesta en marcha se “han analizado otras experiencias deliberativas surgidas en países vecinos y las recomendaciones en torno a buenas prácticas para procesos deliberativos elaboradas por la OCDE”<sup>38</sup>.

No es ocioso por ello recordar que dichas “recomendaciones” de la OCDE están ligadas a la *Recomendación sobre Gobierno Abierto* adoptada por el Consejo de la OCDE el 14 de diciembre de 2017, cuyos puntos 8 y 9 va a promover iniciativas de participación deliberativa<sup>39</sup>. En el marco de este proyecto de “Gobierno Abierto”, la OCDE ha elaborado también lo que es en realidad un conjunto de "*Principios de buenas prácticas para los procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas*"<sup>40</sup>, basados en el análisis realizado de más de un centenar de procesos deliberativos llevados a cabo en diferentes países<sup>41</sup>. Principios están dirigidos a “proporcionar a los responsables políticos una *orientación útil* en el establecimiento de procesos deliberativos y la aplicación de las disposiciones 8 y 9 de la Recomendación sobre el Gobierno Abierto”<sup>42</sup>.

Interesa aquí destacar el Principio 3º según el cual “El proceso de deliberación debe anunciarse públicamente antes de que comience” y que la

---

<sup>35</sup> Las cursivas son de la autora. Acceso de 14 de junio de 2022 a través de la [web](#), fecha en la que aparecen incorporados a la web nuevos detalles sobre la composición y funcionamiento de la Asamblea.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> OCDE/Legal/0438 disponible en [este enlace](#).

<sup>40</sup> OCDE (2020): “Good Practice Principles for Deliberative Processes for Public Decision Making”, disponibles en [este enlace](#).

<sup>41</sup> Recopilados y analizados en OCDE (2020): *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the deliberative wave*, París.

<sup>42</sup> OCDE (2020): “Good Practice...”, *op. cit.*, p. 2.

metodología de selección aleatoria debe estar a disposición del público “en el momento oportuno”. Sin perjuicio de la vaguedad con que está redactada esta orientación, parece que lo “oportuno” sería –cuando menos- que la metodología de selección aleatoria estuviera a disposición de la ciudadanía antes de que comiencen las sesiones de la Asamblea, y no después, para que todo el mundo pueda conocer desde un principio cómo se han seleccionado sus miembros. Obviamente, la mera afirmación de que la selección será “aleatoria” y estratificada por una serie de criterios que se enuncian de forma abierta (al añadirse “entre otros” en el art. 2.2º *in fine* de la Orden Ministerial) no puede considerarse una “metodología”. En cuanto a la identificación de los miembros participantes, ciertamente el Principio 10 de las recomendaciones de la OCDE aboga por que se preserve “la privacidad de los participantes para protegerlos de la atención de los medios de comunicación y del acoso de los medios, así como para preservar la independencia de los participantes, y garantizar que no sean sobornados por grupos de interés o activistas”. Pero una vez celebrada, su publicación, como en el caso de la asamblea irlandesa o de la convención ciudadana francesa, se presenta como una exigencia del mismo principio de transparencia<sup>43</sup>, y su ausencia, junto con la de una adecuada información sobre la metodología de selección, puede arrojar serias dudas sobre el proceso.

Finalmente en la web constan también las sesiones celebradas, diversos materiales facilitados a la misma, así como notas de prensa sobre su entrega al Gobierno y presentación al Parlamento.

Un ejemplo de transparencia en el funcionamiento de este tipo de instrumentos de participación deliberativa en nuestro país lo podemos encontrar en el proyecto de la Comunidad Autónoma de Cantabria “*Besaya delibera en Europa*”, financiado como por la Comisión Europea tal y como hemos señalado en el apartado 3 *supra*. En su marco la Administración cántabra encomendó a un jurado ciudadano compuesto por 35 miembros seleccionados aleatoriamente que hiciera recomendaciones sobre cómo aprovechar los fondos europeos en la Comarca del Besaya para crear y/o mantener empleos que respeten los criterios de una transición ecológica justa e inclusiva. En este caso –en el que la Comunidad Autónoma contó asimismo con asistencia técnica de la OCDE- se publicitó puntualmente a través de una página web información precisa y detallada dirigida a garantizar la transparencia sobre aspectos esenciales del proceso tales como:

- El procedimiento de selección del jurado y su composición (con los nombres de los miembros finalmente seleccionados): la página web incluye información sobre los criterios, instrumentos y

---

<sup>43</sup> Vid. nota 31 *supra*.

método utilizado, incluyendo los detalles de la herramienta digital mediante la cual se procedió a la selección por sorteo con la adecuada estratificación en relación con la composición de la población conforme a los criterios establecidos<sup>44</sup>; cuestión ésta que es fundamental para poder garantizar y controlar que dichos órganos son realmente un reflejo fiel de la sociedad y, por tanto, representativos de la misma<sup>45</sup>.

- Las formas de interacción con el resto de la sociedad del valle del Besaya, para que garantizar una información y participación de toda la población de la comarca lo más amplia posible.
- El calendario, los datos sobre la estructura de apoyo y coordinación, y las normas adoptadas para regir su funcionamiento y actuación (basadas también en los Principios de buenas prácticas de la OCDE para la toma de decisiones públicas mediante procesos deliberativos, y completadas con normas desarrolladas por una organización no gubernamental que promueve y hace seguimiento de las Asambleas Climáticas (*Center for Climate Assemblies*)<sup>46</sup>.
- Finalmente, información sobre la forma de recepción y validación de las recomendaciones resultantes por la Administración (l y la respuesta a las mismas), el seguimiento de las mismas<sup>47</sup>.

Estas medidas son, en mi opinión, esenciales para garantizar un nivel de transparencia mínimo e imprescindible y para prevenir que se pueda cuestionar la representatividad y legitimidad de este mecanismo de participación poniendo en riesgo su razón de ser.

---

<sup>44</sup> Un software (*StratifySelect\_v3-4*) desarrollado por una fundación privada y, en principio, sin ánimo de lucro: la fundación *Sortition Foundation Citizens'Assembly*, que ha organizado ya varias asambleas del clima (como la escocesa) y que entre otros "clientes" ha prestado sus servicios al Parlamento británico, al Parlamento escocés, al Parlamento Galés, y a numerosos ayuntamientos, fundamentalmente de Reino Unido, Estados Unidos y Australia, en donde tiene sus tres sedes. [Vid.](#)

<sup>45</sup> [Vid.](#), para una primera aproximación de la complejidad de los problemas que aquí se plantean B. FLANIGAN et al. "Fair algorithms for selecting citizens' assemblies", en *Nature* | Vol 596 | 26 August 2021.

<sup>46</sup> [Vid.](#)

<sup>47</sup> [Vid.](#), en donde se informa de qué municipios están incluidos, qué programas europeos están implicados, las fases del proceso, quién es responsable de la gestión, comunicación y validación del proceso, quiénes de la coordinación y seguimiento (se constituyó un grupo de seguimiento formado por 10 personas que representan el tejido social, político y académico del Besaya para velar por la neutralidad del proceso, y se contó con el apoyo de una consulta especializada en procesos deliberativos), entre otros muchos detalles de organización y procedimiento.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

El legislador estatal ha “importado” a nuestro ordenamiento la creación de nuevos órganos como la “Asamblea Ciudadana de Cambio Climático” (art. 39 LCCTE), siguiendo las tendencias y experiencias de países de nuestro entorno, con el objeto de canalizar la preocupación ciudadana y abrir nuevos cauces de participación deliberativa. También las instituciones de la Unión Europea están promoviendo este tipo de participación, tanto en el seno de las propias instituciones, como en los Estados miembros, como es el caso del Proyecto “Besaya delibera en Europea”, desarrollado por la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Sin perjuicio de los avances que pueden suponer en la gobernanza frente al cambio climático, hay que advertir que en el caso de la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética ha delegado en la propia Administración la regulación de aspectos esenciales para su buen funcionamiento. De manera que su representatividad e impacto dependerá de que la Administración articule su constitución y procedimiento de trabajo de forma transparente y equilibrada, lo que es esencial para identificar la posición de la sociedad frente a las distintas posibilidades y acciones frente al cambio climático, así como en relación con los costes de actuar o, en su caso, de no hacerlo.

Estamos, en definitiva, ante un cauce de participación que bien utilizado puede, sin duda, contribuir a mejorar la actuación de los poderes públicos de nuestro Estado, y de la sociedad en su conjunto, en la lucha contra el cambio climático (o, en términos de la Ley 7/2001, a mejorar la “gobernanza de cambio climático y transición energética en España”). Mal gestionado, por el contrario, puede ser un ejercicio baldío o, peor aún, generar desconfianza y desafección de la ciudadanía a las recomendaciones que emita, así como recelos frente a la Administración que recurra al mismo.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

CAPSTICK, S.; DEMSKI, C; CHERRY, C.; VERFUERTH, C.; STEENTJES, K. *Climate Change Citizens’ Assemblies*. CAST Briefing Paper, n. 03, 2020.

DREWS, S; VAN DEN BERGH, J. What Explains Public Support for Climate Policies? A Review of Empirical and Experimental Studies. *Climate Policy*, vol. 16:7, 2015, pp. 855–76.

- GARCÍA URETA, A. Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho de participación a la luz del Convenio de Aarhus de 1998. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 7/2005, pp. 43-70.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. Participación y protección del medio ambiente". En: GARCÍA URETA, A. (Coord.). *Estudios de Derecho ambiental europeo*. Bilbao: Lete, 2005, pp. 13-44.
- LOPEZ RAMÓN, F. Cambio climático y participación a la francesa. *Revista aragonesa de administración pública*, n. 57, 2021, pp. 119-147.
- MILLER, C.; WILSON, R. Getting Climate Citizens' Assemblies Right, *Carnegy Europe*, 5 de Noviembre 2020. Disponible en <https://carnegieeurope.eu/2020/11/05/getting-climate-citizens-assemblies-right/ka9g> (Fecha de último acceso 20-07-2022).
- MURADOVA, L.; WALKER, H.; COLLI, F. Climate Change Communication and Public Engagement in Interpersonal Deliberative Settings: Evidence from the Irish Citizens' Assembly. *Climate Policy*, vol. 20, n. 10, 2020, pp. 1322-1335.
- PALLARÉS SERRANO, A. La participación pública en materia de medio ambiente. En: PIGRAU I SOLÉ, A. (Dir.). Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus. Barcelona: Atelier, 2010, pp. 299-348.
- PERLAVICIUTE, G.; SQUINTANI, L. Public Participation in climate Policy Making: Toward Reconciling Public Preferences and Legal Frameworks. *One Earth*, abril 2020, pp. 341-347.
- PLAZA MARTIN, C. La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España: los avances y los viejos retos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, n. 1, 2018.
- Gobernanza y participación pública frente al cambio climático. En: ALENZA, J.F.; MELLADO, L. *Estudios sobre cambio climático y transición energética*. Madrid: Thomson-Reuters, 2022, pp. 633-654.
  - La emergencia de asambleas ciudadanas de cambio climático en la Unión Europea. El caso de España, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 124, pp. 45-76, jan./jun. 2022.
- STIRN, N. Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pour le climat et ses répercussions sur la procédure de révision de la Constitution. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n. 127(3), 2021, pp. 147-173.