

## La emergencia de asambleas ciudadanas de cambio climático en la Unión Europea. El caso de España.

*The emergence of citizens' assemblies on climate change in European Union. The case of Spain.*

Carmen Plaza<sup>1</sup>

**RESUMEN:** Este artículo examina como están emergiendo nuevos cauces para recoger la preocupación y descontento 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. Con este fin analiza sucintamente el papel reservado en materia de cambio climático a la participación pública en el contexto global y de la Unión Europea y expone cómo han ido surgiendo convenciones o asambleas ciudadanas en países de nuestro entorno con la finalidad de facilitar una participación deliberativa en relación con la acción pública frente al cambio

---

1 Letrada del Tribunal Constitucional de España. Profesora Titular de Derecho Europeo y Derecho Administrativa. Universidad de Castilla - La Mancha.

climático. A continuación, se centra especialmente en la creación y regulación en España de la Asamblea Ciudadana del Cambio Climático mediante la nueva Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética, así como el encaje que tiene con las disposiciones sobre participación pública ya consolidadas, como las derivadas del Convenio de Aarhus. Finalmente, se da cuenta de otras formas de participación que encontramos en la nueva Ley de Cambio Climático. El trabajo se cierra con unas breves consideraciones finales.

**PALABRAS CLAVE:** Cambio climático - Unión Europea- Asambleas ciudadanas de cambio climático - Participación Pública.

**ABSTRACT:** The purpose of this paper is to analyse the recent rise of new instruments designed to channel public concern and dissatisfaction with climate change policies and actions, in particular the creation of citizens' assemblies or conventions on climate change. To this end, the role of public participation in climate change in the global and EU context is briefly examined. It then reviews how citizens' conventions or assemblies have emerged in neighbouring countries as deliberative fora to discuss public action on climate change. In this context, the creation and regulation in Spain of the Citizens' Assembly on Climate Change through the new Law 7/2021 on climate change and energy transition is discussed, as well as how it fits in with the already consolidated provisions on public participation, such as those derived from the Aarhus Convention. Finally, an account is given of other instruments on participation found in the new Climate Change Law. The paper ends with some brief conclusions.

**KEYWORDS:** Climate Change - European Unión - Climate Change Assemblies - Public participation.

## 1. Introducción

Los desastres naturales relacionados con el cambio climático, y la amplia difusión de informes científicos poniendo de manifiesto un panorama cada vez más alarmante sobre el impacto que tiene este fenómeno<sup>2</sup>, han hecho emerger una creciente preocupación social en torno a las consecuencias que tiene en el medio ambiente el incremento de gases con efecto invernadero en nuestra atmósfera y, sobre todo, en cómo puede afectar en el futuro a nuestra forma de vida<sup>3</sup>. La manifestación máxima de esta preocupación es la proliferación de nuevos movimientos de protestas ciudadanas como las multitudinarias marchas por el clima<sup>4</sup>, las huelgas por el clima de estudiantes, o las diversas campañas promovidas

---

2 Vid., por todos, el informe. del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (en adelante IPCC), *Sixth Assessment Report (AR6)1 on the physical science basis of climate change* (2021); y el 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 and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty (SR1.5)*. Disponibles en <https://www.ipcc.ch>.

3 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 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. In: *Climate Policy*, vol. 16:7, 2015, pp. 855-76.

4 Como las celebradas en Copenhague (en diciembre de 2009), Nueva York (marzo de 2014); Washington (marzo de 2017), o Madrid (diciembre de 2019).

por organizaciones y movimientos globales como “*Fridays for Future*”, “*Campaign against Climate Change*” o “*Extinction Rebellion*”<sup>5</sup>. Movimientos que dan forma a un nuevo activismo ambiental para demandar medidas urgentes y más ambiciosas en la lucha contra el cambio climático, como presenciamos con especial intensidad durante los meses previos a la 25ª Conferencia de las Partes del Convenio Marco de Cambio Climático celebrada en Madrid en diciembre de 2019 (la COP-25).

Poco después de la COP-25, a principios de 2020, esta preocupación quedó desplazada a un segundo plano ante la grave emergencia sanitaria desencadenada por el COVID-19. 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.

Así, en 2021 se adopta en Francia su nueva Ley de lucha contra el cambio climático y resiliencia a sus efectos<sup>6</sup>, que sustituye a las disposiciones adoptadas en 2019 e introducidas en su Código de Energía<sup>7</sup>. En el caso de España, en mayo de 2021 culmina el proceso legislativo que da lugar a

---

5 Vid. CUNNINGHAM, N. Averting Climate Catastrophe: Environmental Activism, Extinction Rebellion and coalitions of Influence. In: *King's Law Journal*, vol. 30, No. 2, 2019, pp. 194-202.

6 *Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets-*.

7 *Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.*

la aprobación de su primera Ley integral 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, más de una veintena de Estados -entre ellos España- y más de 2000 entes regionales y locales han reaccionado declarando en los últimos años que nos encontramos ante una “emergencia climática”<sup>8</sup>. Y 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 en el diseño de políticas y medidas para avanzar hacia una sociedad “descarbonizada” y para 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.

Se trata de un mecanismo de participación deliberativa, en donde se convoca a grupo de personas seleccionados de forma aleatoria, por sorteo, pero introduciendo criterios que garanticen que el conjunto se acerque a un “reflejo en miniatura” de la sociedad (mini-público) tomando en cuenta factores tales como el sexo, la edad, nivel sociocultural, etc.

---

8 Las primeras declaraciones de emergencia climática tuvieron lugar a escala local, impulsadas por campañas de ONGs ambientales, siendo Darebin (Australia) la primera municipalidad en declararla, el 5 de diciembre de 2016. En 2019 comenzaron a sumarse Estados, siendo los primeros Reino Unido (el 1 de mayo de 2019) e Irlanda (el 10 de mayo de 2019). En julio de 2021 eran ya 23 Estados y más de 2000 entes locales y regionales los que han declarado oficialmente la emergencia climática, sumando una población de entorno a un billón de personas (*vid.* <http://climateemergencydeclaration.org>).

Los miembros de estas asambleas son informados e instruidos por expertos de reconocido prestigio en las causas y consecuencias del cambio climático, así como en posibles líneas de soluciones, para después poder deliberar de forma informada sobre estas cuestiones y consensuar recomendaciones de políticas o acciones frente al cambio climático que trasladarán al Gobierno y/o al Parlamento de la nación. Una idea que bebe del concepto de democracia deliberativa de Habermas<sup>9</sup>.

En línea con las tendencias globales y, sobre todo, con iniciativas previas en países de nuestro entorno, la Ley española de cambio climático va a incluir también 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, como se examina a continuación, tiene luces y sombras y que plantea importantes cuestiones.

## 2. El contexto internacional y de la Unión Europea

La participación pública es uno de los elementos esenciales que conforman la denominada gobernanza climática<sup>10</sup>.

---

9 Para un análisis de este concepto vid. MELKEVIK, B. (2021). Derecho y democracia: regreso al enfoque procesal de Habermas. *Revista Brasileira De Estudios Políticos*, 122, 163-204. <https://doi.org/10.9732/2021.v122.883>. Vid. También, en relación con su impacto en las formas de participación ciudadana como medio de reforzar la democracia, CARDOSO, H. R., & SOUZA, P. V. N. C. S. de. (2018). Participação popular e controle social: uma análise dos conselhos públicos à luz da teoria habermasiana. *Revista Brasileira De Estudios Políticos*, 116. <https://doi.org/10.9732/rbep.v116i0.574>.

10 Vid. PLAZA MARTIN, C. Gobernanza y participación pública frente al cambio climático. En: J.F. ALENZA y L. MELLADO, *Estudios sobre cambio*

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 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>11</sup>.

El Acuerdo de París también incorpora disposiciones para impulsar la participación en la mitigación de las emi-

---

*climático y transición energética*, Thomson-Reuters, Madrid, 2022, pp. 634-635.

11 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.

siones de gases de efecto invernadero de distintos actores tanto del sector público como del privado (art. 6).

En la misma 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>12</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

---

12 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.

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.

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>13</sup>

---

13 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

Pero pese a los avances impulsados por el Convenio de Aarhus aún se está lejos de alcanzar una participación pública efectiva que contribuya claramente a perfilar los contornos del interés general en la protección del medio ambiente<sup>14</sup>. En términos generales la participación sigue siendo escasa y asimétrica: 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. Además, 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.

### **3. El auge y proliferación de asambleas o convenciones ciudadanas de cambio climático: un apunte de derecho comparado y de Derecho Europeo**

La lucha contra el cambio climático exige, de forma urgente, la adopción de medidas con un profundo impacto en nuestra forma de vida. Sin embargo, 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

---

ambiente. EN: A. PIGRAU ISOLÉ (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.

14 Vid. PLAZA MARTIN, C. La aplicación de..., *op. cit.*, p. 64.

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>15</sup>.

Algunos estados de nuestro entorno, entre los que podemos destacar Irlanda, Francia y Reino Unido, han intentado dar una respuesta a este reto y compensar las limitaciones de los mecanismos de participación tradicionales fomentando nuevas fórmulas deliberativas, como la constitución de asambleas ciudadanas *ad hoc*, con el fin de involucrar más intensamente a la ciudadanía 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.

Esta fórmula ha sido también empleada por la Unión Europea en el contexto de la reciente Conferencia sobre el futuro de Europa, celebrada entre marzo de 2021 y mayo de 2021.

El auge de este instrumento 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>16</sup>. Un análisis comparado y crítico de los resultados alcan-

---

15 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.

16 Vid. MURADOVA, L; WALKER, H.; y COLLI, F., "Climate Change..." *op. cit.*,

zados 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 que articulen debidamente el debate, y las asambleas serán realmente representativas de todos los ámbitos de la sociedad para reducir el riesgo de sesgos e influencias indebidas en los resultados. De otro modo, se corre el riesgo de que sean una mera formalidad o “representación” sin impacto real en la toma de decisión<sup>17</sup>. O, peor aún, de que produzcan desconfianza frente a las autoridades públicas que las han convocado, y rechazo del resultado<sup>18</sup>.

### 3.1. Los Estados de la Unión Europea pioneros en la celebración de asambleas sobre cambio climático.

De entre los países de la Unión Europea que han recurrido a esta vía de participación destaca, en primer lugar, Irlanda.

El Estado irlandés lleva ya una década utilizando este tipo de asambleas para promover el debate y la participación

---

pág. 1322-1323; CAPSTICK, S.; DEMSKI, C.; CHERRY, C.; VERFUERTH, C.; y STEENTJES, K. (2020): *Climate Change Citizens' Assemblies*. CAST Briefing Paper 03, p. 3.

17 Para un análisis *vid.* MILLER, C. y WILSON, R., *Getting Climate Citizens' Assemblies Right*, *Carnegie Europe*, 5 de Noviembre 2020. Disponible en <https://carnegieeurope.eu/2020/11/05/getting-climate-citizens-assemblies-right/ka9g>.

18 PLAZA, C., *The long path towards “environmental democracy” and the role of public participation*, en *Pathway to the 2020 Declaration*, disponible en <https://www.pathway2022declaration.org/article/the-long-path-towards-environmental-democracy-and-the-role-of-public-participation/>.

ciudadana en temas especialmente complejos o controvertidos socialmente. En julio de 2016 el Parlamento 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 (género, edad, estatus social, distribución geográfica) con la misión de hacer recomendaciones sobre las medidas a adoptar para avanzar en la lucha contra el cambio climático y reformar su Ley de Cambio Climático de 2015<sup>19</sup>. La Asamblea elevó finalmente al Parlamento trece recomendaciones políticas<sup>20</sup>, que han sido tomadas en consideración en la adopción de las nuevas medidas para hacer frente a la emergencia climática, entre las que destaca la modificación de su Ley de Cambio Climático de 2021<sup>21</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”, el Presidente de la República Francesa convocó la *Convention Citoyenne por le Climat* 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. La asamblea es-

---

19 Climate Action and Low Carbon Development Act 2015.

20 Recommendations of the Citizens’ Assembly. How the State can make Ireland a leader in tackling climate change, disponible en <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/How-the-State-can-make-Ireland-a-leader-in-tackling-climate-change/Final-Report-on-how-the-State-can-make-Ireland-a-leader-in-tackling-climate-change>.

21 Climate Action and Low Carbon Development (Amendment) Bill 2021 (Bill 39 of 2021). Ver <https://www.gov.ie/en/publication/984d2-climate-action-and-low-carbon-development-amendment-bill-2020/>. Vid. también MURADOVA, L; WALKER, H.; y COLLI, F, Climate Change Communication..., *op. cit.* pp. 1322-1335.

tuvo compuesta por 150 ciudadanos seleccionados aleatoriamente que garantizaran su representatividad según criterios de género, edad, educación y área geográfica) y asistida por un Comité compuesto por 15 miembros, representantes del Gobierno, expertos, y agentes socioeconómicos. El Gobierno francés se comprometió a asumir y a presentar al Parlamento las medidas recomendadas por la Asamblea con vistas a la elaboración y adopción de nuevas normas contra el cambio climático<sup>22</sup>. Sus deliberaciones se programaron en seis sesiones de octubre de 2019 a febrero de 2020, y el resultado fue un documento con 149 propuestas a partir de las cuales se elaboró el nuevo Proyecto de Ley de lucha contra el cambio climático, presentado a la Asamblea y al Senado francés<sup>23</sup>, y que dio lugar a su nueva Ley de lucha contra el cambio climático y resiliencia a sus efectos aprobada el 22 de agosto de 2021<sup>24</sup>.

En el Reino Unido, en pleno auge del movimiento “*Extinction Rebellion*”<sup>25</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

---

22 Vid. <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>.

23 Rapport de la Convention citoyenne pour le climat à l'issue de son adoption formelle dimanche 21 juin 2020. Résultat du vote sur le rapport global. Disponible en <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccr-rapport-final.pdf>.

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

25 Sobre este movimiento de protesta global *vid.* [www.extinctionrebellion.es](http://www.extinctionrebellion.es).

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 entre finales de junio y mediados de mayo de 2020<sup>26</sup>- culminaron con un informe en el que se recogían detalladas recomendaciones en diez áreas prioritarias de actuación<sup>27</sup>, que fue objeto de debate en la Cámara de los Comunes, y que será usado por los seis comités del Parlamento para como base para los futuros trabajos parlamentarios en el ámbito de cambio climático.

Con carácter general, el trabajo de este tipo de asambleas 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 sobre decisiones políticas a tomar por los poderes públicos<sup>28</sup>.

Este tipo de asambleas han proliferado también en otros estados europeos tales como Alemania<sup>29</sup>, Dinamarca<sup>30</sup>, o Finlandia<sup>31</sup>.

---

26 Vid. <https://www.climateassembly.uk>

27 Climate Assembly UK. The Path to Net Zero. 2020. Disponible online en <https://www.climateassembly.uk/report/>

28 MILLER, C. y WILSON, R., C. MILLER y R. WILSON, “Getting Climate...” *op. cit.*

29 Vid. <https://buergerrat-klima.de>.

30 Vid. [https://kefm.dk/klima-og-vejr/borgertinget-et-Assemblee-citoyenne-sur-le-climat - Le Conseil danois de la technologie](https://kefm.dk/klima-og-vejr/borgertinget-et-Assemblee-citoyenne-sur-le-climat-Le-Conseil-danois-de-la-technologie) (tekno.dk).

31 Site web. <https://sites.utu.fi/kansalaisraati/>.

### 3.2. Unión Europea: la Conferencia sobre el Futuro de Europa y su Panel sobre Cambio Climático

También la Unión Europea ha utilizado este tipo de mecanismo 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>32</sup>. Dicha Conferencia, que estableció como finalidad “dar voz a los ciudadanos sobre aquello que les importa”, incluyó entre sus temas primordiales la lucha contra el cambio climático.

La Conferencia se presenta como un “ejercicio democrático europeo”, dirigido a abrir un nuevo espacio de debate entre las instituciones, los Estados miembros y los ciudadanos para abordar los desafíos y las prioridades de Europa, en el que las tres instituciones se comprometieron a la organización de “actos en colaboración con la sociedad civil y las partes interesadas a escala europea, nacional, regional y local, con los Parlamentos nacionales y regionales, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, los interlocutores sociales y el mundo académico. Su participación garantizará que la Conferencia vaya más allá de las capitales europeas y llegue a todos los rincones de la Unión. Los actos se organizarán con arreglo a un conjunto de principios comunes que se acordarán en las estructuras de la Conferencia”<sup>33</sup>.

32 DECLARACIÓN CONJUNTA RELATIVA A LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA, “Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente”. Publicada en <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/es - declaracion conjunta relativa a la conferencia sobre el futuro de europa.pdf>.

33 Ibid.

La participación se ha articulado esencialmente a través de tres modalidades, que incluyen fórmulas de participación directa, de participación deliberativa, y de participación representativa:

- a) Se posibilita así la participación abierta y directa a todos los ciudadanos, sin la necesidad de intermediación de grupos organizados (políticos o de interés), a través de una plataforma digital multilingüe e interactiva, mediante la cual los ciudadanos podían su opinión o crear foros de debate.
- b) Como instrumentos de participación deliberativa, las instituciones europeas se comprometieron a organizar paneles de ciudadanos europeos, tanto a escala europea como nacional, regional o local. Los paneles de ciudadanos a escala europea se conciben como “representativos en términos de origen geográfico, género, edad, contexto socioeconómico y nivel de educación de los ciudadanos”. Se articulan, además, actos específicos a los jóvenes, al considerar su participación “esencial para garantizar una repercusión duradera de la Conferencia”. Dichos paneles se concibieron para tener en cuenta las diversas contribuciones recopiladas en el marco de la Conferencia y formular una serie de recomendaciones objeto de seguimiento por la Unión, siendo incorporadas al pleno de la Conferencia. Asimismo, había cuenta de la organización política multinivel de la Unión Europea, la Declaración previó que también cada Estado miembro e institución pudiera organizar actos adicionales, en consonancia con sus propias especificidades, como paneles nacionales de ciudadanos o actividades temáticas que reúnan las aportaciones de distintos paneles.

- c) Finalmente, el pleno de la Conferencia actúa como foro de participación representativa: compuesto por representantes de las instituciones de la Unión Europea, de todos los Parlamentos nacionales, y por ciudadanos de la Unión Europea<sup>34</sup>, al que se atribuye el cometido de velar que las recomendaciones de los paneles nacionales y europeos de ciudadanos, agrupados por temas, “se debatan sin un resultado predeterminado y sin limitar el alcance a ámbitos de actuación definidos previamente”.

Las aportaciones de todos los actos relacionados con la Conferencia han sido objeto de recopilación, estudio, revisión y publicación a lo largo de la Conferencia a través de una plataforma digital multilingüe, y que se concibe en la Declaración conjunta como “un mecanismo de retorno de información garantizará que las ideas que se expresen durante los actos de la Conferencia se traduzcan en recomendaciones concretas para la futura actuación de la UE”.

En el ámbito que aquí nos concierne, hay que destacar la creación de un Panel de ciudadanos dedicado a bordar las

---

34 Tal y como consta en la página web de la Conferencia (<https://futureu.europa.eu/pages/plenary?locale=es>) el Pleno quedó finalmente constituido por 108 representantes del Parlamento Europeo, 54 del Consejo, 3 de la Comisión Europea y 108 de los Parlamentos nacionales en pie de igualdad, así como y 108 representantes de la ciudadanía: 80 procedentes de los paneles europeos de ciudadanos y 27 de los paneles nacionales de ciudadanos o de eventos de la Conferencia (uno por Estado miembro), así como el presidente del Foro Europeo de la Juventud. También participan 18 representantes del Comité de las Regiones y 18 del Comité Económico y Social Europeo, 6 representantes electos de las autoridades regionales y otros 6 de las autoridades locales, 12 representantes de los interlocutores sociales y 8 representantes de la sociedad civil. Siempre que se debate el papel internacional de la UE, se invita asimismo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad a participar en la Conferencia. También se puede invitar a representantes de las principales partes interesadas.

cuestiones de cambio climático y medio ambiente, y que ha elaborado una serie de recomendaciones<sup>35</sup>, que van desde el fomento de los carriles bici (Recomendación 4), a la adopción de directiva “que exija que los programas de desarrollo urbano cumplan requisitos medioambientales específicos, para que las ciudades sean más ecológicas”, precisando que “debe aplicarse a los bienes y espacios privados y públicos, como los edificios nuevos en fase de desarrollo. La directiva debe imponer normas mínimas para garantizar que los edificios y los espacios sean lo más ecológicos posible” (recomendación 6)

Se dirige, en definitiva, a impulsar la participación de la ciudadanía de la Unión en el debate sobre la reforma de la misma, y en cuyo seno uno de los grupos de trabajo ha estado dedicado precisamente a propuestas para afrontar el cambio climático.

#### **4. Participación pública frente al cambio climático en España. La creación de la Asamblea Ciudadana para el Clima**

La aplicación del Convenio de Aarhus, y de las Directivas adoptadas por la UE en su marco (en particular la Directiva 2003/35/EU<sup>36</sup>) impulsó en España la adopción de la Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia

---

35 Conferencia sobre el Futuro de Europa Panel europeo de ciudadanos 3 (2021): «Cambio climático y medio ambiente / Salud». Recomendaciones, disponible en [vhgy8qd2t2ev7heso99q3upzdvd6p \(prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com\)](https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/vhgy8qd2t2ev7heso99q3upzdvd6p).

36 Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente.

en materia de medio ambiente (en adelante LAIPPAJ)<sup>37</sup>, cuyas disposiciones van a regir ahora también, conforme al art. 39 LCCTE, la participación en materia de cambio climático y transición energética<sup>38</sup>. Esta disposición prevé, además, que para la elaboración de estos instrumentos y disposiciones, “y sin perjuicio de otras fórmulas de participación y deliberación”, el Gobierno refuerce los mecanismos de participación ya existentes y garantice “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 a nivel Nacional”. A lo que añade que “se recomendará” que se establezcan asambleas autonómicas y asambleas municipales. Añade que la 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.

La creación de una Asamblea de Cambio Climático (y la recomendación a las Comunidades Autónomas de hacer lo propio), en línea con una tendencia global que prolifera especialmente en los países de nuestro entorno es, sin duda,

---

37 Para un análisis de la aplicación en España del Convenio de Aarhus y de la Ley 27/2006, me remito a PLAZA MARTIN, C., *La aplicación de...*, *op. cit.*, pp. 1-70 y la bibliografía allí citada.

38 Conforme al apartado 1º del artículo 39 LCCTE “[l]os 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”.

la principal novedad de esta disposición, la cual suscita importantes cuestiones sobre su encaje en el proceso de toma de decisión, en particular en relación con la elaboración de propuestas normativas.

#### **4.1. La aplicación de las disposiciones sobre participación pública de la ley 27/2006 sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en el ámbito del cambio climático**

Por lo que respecta a los mecanismos “tradicionales” de participación pública en materia de medio ambiente, resulta pertinente hacer una breve mención de las principales disposiciones de la ley 27/2006 sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia (en adelante LAIPPAJ) que, conforme al art. 39 LCCTE, serán aplicables ahora también en este ámbito.

Comenzando por el art. 3.2 LAIPPAJ, esta disposición precisa con carácter general el alcance del derecho a la participación pública en materia de medio ambiente a través del reconocimiento los derechos procedimentales y de información que se enumeran en dicho apartado, y que se prevé para la adopción de determinadas decisiones administrativas, planes y programas, y disposiciones de carácter general adoptadas por las Administraciones.

En relación con su aplicación en el ámbito de cambio climático, y en particular del derecho previsto en letra e) del art. 3.2 (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<sup>39</sup>,

---

39 Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba

así como para la emisión de las declaraciones de impacto ambiental reguladas en la legislación sobre evaluación de impacto ambiental y sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente<sup>40</sup>), hay que advertir 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, por lo que la letra e) 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 LAIPPAJ, a lo dispuesto en sus arts. 16 a 18 del 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. En sus disposiciones se 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

---

el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

40 Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública (art. 16.1 LAIPPAJ).

Las garantías de mínimos que establece el art. 16.1 LAIPPAJ 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. Curiosamente, 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 LAIPPAJ va a garantizar que las distintas facetas del derecho de participación que perfilan las letras a) a d) del art 3.2 d LAIPPAJ, y las exigencias que establece su 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. 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>41</sup>.

---

41 En el momento de escribir estas páginas, y a la espera de la creación de

## 4.2. La creación y regulación de la Asamblea Ciudadana para el Clima en España

En su “Declaración ante la emergencia climática y ambiental”, aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de enero de 2020, el Gobierno de España 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, 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”.

La constitución de dicha Asamblea no se incluyó, sin embargo, en el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética que fue remitido a las Cortes el 20 de mayo de 2020, pero la constitución de la Asamblea fue finalmente recuperada mediante una enmienda en el seno del debate parlamentario<sup>42</sup> y se recoge en la actualidad en el actual art. 39.1 LCCTE en los términos ya expuestos.

Para poner en marcha la Asamblea, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO)

---

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: [www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/participacion-publica/default.aspx](http://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/participacion-publica/default.aspx).

42 Enmienda Núm. 735, Grupo Parlamentario Plural, BOCG, Serie A, Núm. 19-2, pág. 524-525.

aprobó una Orden ministerial por la que se establece la composición, organización y funcionamiento de la Asamblea ciudadana para el clima el 29 de septiembre de 2021<sup>43</sup>. En su Exposición de Motivos el Ministerio para la Transición Energética y Reto Demográfico califica a la Asamblea como “un ejercicio democrático sin precedentes en España”, y su art. 1 la define 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). 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”. Como resultado de sus debates la Asamblea elaborará 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” y

---

43 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.

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 cualquier persona que ostente un puesto electivo o de representación política, o empleados de partidos políticos o de sus fundaciones (apartado 3º).

Nada se aclara, sin embargo, sobre tal metodología, 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. 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”.

Pese a la insistencia sobre la independencia de las personas y expertos que apoyarán el funcionamiento de la Asamblea, nada se dice en la Orden sobre cómo el procedimiento a través del cual se elegirá a este equipo técnico, ni al grupo de expertos. No se establece, en definitiva, ninguna medida concreta para garantizar una independencia efectiva. En todo caso, se precisa que el Ministerio para la Transición Energética y el Reto Democrático, a través de la

Oficina de Cambio Climático, prestará el apoyo técnico y administrativo. 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. 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).

La regulación de la Asamblea en estos términos suscita algunos interrogantes además de los ya apuntados en relación con la designación de sus miembros y su funcionamiento. Pero quizá la más relevante es por qué, tratándose de “un ejercicio democrático sin precedentes en España” -según proclama la Exposición de motivos del proyecto de Orden-, los elementos esenciales relacionados con su composición y funcionamiento no han 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.

En la página web habilitada para dar difusión a su actuación finalmente se afirma que a Asamblea estará formada por 100 personas que reflejen la diversidad de la sociedad española, y 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 residencia en área urbana o rural, entre otros”. De manera que, en conjunto, configuren una “muestra representativa de una mini-España” en cuya selección se ha

tenido en cuenta el equilibrio de diferentes criterios como la distribución regional, el tamaño poblacional, la edad, el género o el nivel educativo, entre otros". También 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>44</sup>.

Finalmente, la Asamblea Ciudadana para el Clima se desarrolló a través de seis sesiones. La primera tuvo lugar los días 10 y 11 de diciembre de 2021, y la última el 21 y 22 de mayo de 2022 en Madrid, en la que la Asamblea aprobó y votó una batería de 172 recomendaciones que se recogen en un Informe final de la Asamblea<sup>45</sup> y que entregaron al Presidente del Gobierno el pasado 6 de junio de 2022.

La plasmación de estas recomendaciones en nuevas medidas de lucha contra el cambio climático dependerá en gran medida de voluntad política para avanzar hacia un modelo de desarrollo más sostenible<sup>46</sup>. En otros casos llaman la atención algunas recomendaciones que ponen el acento en

---

44 Información a la que se pudo acceder el 14 de junio de 2022 a través de la web <https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es/la-asamblea-por-el-clima/>, fecha en la que se incorporan a la web nuevos detalles sobre cómo funcionó la Asamblea.

45 Asamblea Ciudadana para el Clima. Una España más segura y justa ante el cambio climático ¿Cómo lo hacemos?. Informe Final de Recomendaciones. Disponible en <https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es/recomendaciones/>

46 Como la Recomendación N.º 24 (Establecer una gobernanza efectiva para combatir la obsolescencia programada y aumentar así la durabilidad de los productos), o la Recomendación N.º 25 (Visibilización y acceso de los consumidores a información y recursos que promuevan un aumento de la vida útil de los bienes).

el cumplimiento de estándares de sostenibilidad o eficiencia energética ya establecidos en la legislación vigente<sup>47</sup>, y el cumplimiento de otras puede depender en parte de desarrollos o cuestiones técnicas<sup>48</sup>.

### **4.3. Otras disposiciones relacionadas con la participación pública en materia de cambio climático**

Finalmente, al margen de lo dispuesto en el art. 39 de la Ley de Cambio Climático española, en la misma se contienen otras disposiciones que son particularmente relevantes para promover una participación activa de los distintos actores con impacto y responsabilidad en la lucha contra el cambio climático en la consecución del objetivo tanto de neutralidad climática como de adaptación al cambio climático.

Así el art. 17 incluye entre los objetivos específicos del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) “la promoción y coordinación de la participación de todos los agentes implicados en las políticas de adaptación, incluyendo los distintos niveles de las administraciones públicas, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto”. Y el art. 27 dispone que el Gobierno aprobará, cada cinco años Estrategias de Transición Justa con la participación de las Comunidades Autónomas y de los agentes sociales.

La Ley también promueve que se involucre activamente a consumidores y a los profesionales de determinados secto-

---

47 Vid. por ejemplo, la Recomendación nº 2: Exigir que todos los edificios de titularidad y/o uso público, cumplan con los estándares de sostenibilidad y de consumo energético (edificios de consumo de energía casi nulo y edificios pasivos) existentes en el Código Técnico de la Edificación para renovar anualmente el 10% de la superficie edificada.

48 Recomendación N.º 9: Obligar a las generadoras de electricidad para que la mayor parte de su producción sea de energía renovable.

res en la consecución de los objetivos de la ley. De este modo, para impulsar los cambios sustantivos en materia de energía se prevé una reforma del marco normativo para incluir aspectos como la participación de las personas consumidoras en los mercados energéticos (Disposición final undécima. Reforma del sector eléctrico), y para fomentar la capacidad de absorción de los sumideros de carbono, dispone que las Administraciones públicas, en el marco del Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, adopten las acciones oportunas para incentivar la participación de los propietarios y gestores públicos y privados, especialmente los del sector agrario y forestal en el aumento de la capacidad de captación de CO<sub>2</sub> de los sumideros de carbono (art. 23).

## 5. Breves consideraciones finales

Para mejorar las respuestas a los desafíos que plantea tanto la mitigación como la adaptación a este fenómeno global es esencial no sólo que las diversas esferas de poder público cooperen en la consecución de objetivos comunes, a la luz de la información científica relevante en cada momento, si no también que se tengan debidamente en cuenta el papel que desempeñan todos los agentes -públicos y privados- que repercuten en el medio ambiente y que pueden contribuir a luchar contra este fenómeno. Hemos destacado en este trabajo los mecanismos articulados a nivel global, de la Unión Europea, y en diversos estados, entre ellos España, para fomentar la efectiva participación pública de la ciudadanía en la articulación de nuevas medidas para avanzar hacia objetivos más ambicioso frente al cambio climático y el papel emergente de las asambleas ciudadanas de cambio climático.

En el caso de España, la primera Ley de Cambio Climático adoptada en 2021 ha “importado” a nuestro ordenamiento la creación de nuevos órganos como la “Asamblea Ciudadana de Cambio Climático”, 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. Sin perjuicio de los avances que pueden suponer en la gobernanza frente al cambio climático, hay que advertir que la Ley ha delegado en la propia Administración la regulación de aspectos esenciales para su buen funcionamiento, y que del cumplimiento del compromiso de independencia, transparencia, equilibrio y representatividad que se ha asumido en dicha regulación depende en gran parte la eficacia de este mecanismo. De ello dependerá que el resto de la ciudadanía se identifique con las recomendaciones presentadas al Gobierno y, por tanto, el grado de aceptación sobre las opciones sugeridas para luchar contra el cambio climático.

Estamos, en definitiva, ante un nuevo cauce de participación que bien aplicado puede, sin duda, contribuir a mejorar la actuación de los poderes públicos de nuestro Estado en la lucha contra el cambio climático, y, en palabras de la Ley, de la “gobernanza de cambio climático y transición energética en España”. Mal gestionado, por el contrario, puede generar desconfianza y falta de aceptación de las recomendaciones que emita.

---

*Recebido em: 14/04/2022*  
*Aprovado em: 20/05/2022*

**Carmen Plaza**  
*E-mail: [carmen.plaza@uclm.es](mailto:carmen.plaza@uclm.es)*