

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de abril de 2022*

## **“LA ASAMBLEA CIUDADANA PARA EL CLIMA: ¿UN MODELO A SEGUIR EN LAS ASAMBLEAS CIUDADANAS REGIONALES Y LOCALES?”**

**“THE CITIZEN ASSEMBLY FOR THE CLIMATE: A MODEL TO FOLLOW IN REGIONAL AND LOCAL CITIZEN ASSEMBLIES?”**

**Autora:** Elsa Marina Álvarez González, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

**Fecha de recepción:** 21/02/2022

**Fecha de modificación:** 23/03/2022

**Fecha de aceptación:** 24/03/2022

### **Resumen:**

Tras varias experiencias europeas de democracia deliberativa en materia de medio ambiente (Suecia, Irlanda, Francia, Reino Unido, Alemania, Dinamarca, Finlandia y Escocia), España se une a esta oleada con la creación de su asamblea ciudadana para el clima. Se trata de una organización ciudadana reclamada desde la declaración de España en situación de emergencia climática en 2020, que se crea con la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y que se ha puesto en marcha definitivamente con la orden ministerial TED/1086/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece su composición, organización y funcionamiento. Dada la singularidad de este proceso participativo dedicamos estas páginas a realizar un análisis de su marco normativo, sus principales características, comparando su estructura y alcance con otras experiencias europeas y nos plantearemos la viabilidad jurídica de las futuras asambleas ciudadanas de carácter regional y local. Este análisis nos va a permitir realizar algunas propuestas para garantizar que estamos ante un ejercicio efectivo del derecho a la participación pública en materia medioambiental, que implique una participación real del ciudadano en la toma de decisiones sobre el clima.

## **Abstract:**

After several European experiences of deliberative democracy in environmental matters (Sweden, Ireland, France, United Kingdom, Germany, Denmark, Finland and Scotland), Spain joins this wave with the creation of its Citizen Assembly for Climate. It is a citizen organization claimed since the declaration of Spain in a climatic emergency situation in 2020 but that was not created until Law 7/2021, of May 20, on Climate Change and Energy Transition and that It has been definitively launched with the ministerial order TED/1086/2021, of September 29, which establishes its composition, organization and operation. Given the uniqueness of this citizen forum, we dedicate these pages to an analysis of its main characteristics, comparing its structure and scope with other similar experiences in the European context, and we will consider whether we are facing an effective exercise of the right to public participation in environmental matters, and we will make some proposals to guarantee the legal viability of future regional and local citizen assemblies, as well as so that their creation is a real exercise of the right to citizen participation that implies citizen participation in decision-making on the climate.

**Palabras clave:** Clima. Asamblea ciudadana. Democracia deliberativa. Participación ciudadana.

**Keywords:** Weather. Citizen Assembly. Deliberative Democracy. Citizen Participation.

## **Índice:**

1. **Introducción**
2. **Marco normativo**
3. **Experiencias en Europa**
  - 3.1. **Finalidad de la Asamblea**
  - 3.2. **El carácter vinculante del resultado**
  - 3.3. **Transparencia y repercusión del proceso**
  - 3.4. **Financiación**
  - 3.5. **El modelo sueco**
4. **La asamblea ciudadana para el clima: caracteres generales**
5. **Asambleas autonómicas y locales. Reflexiones sobre su viabilidad jurídica**
  - 5.1. **El caso balear**
  - 5.2. **El caso catalán**

- 5.3. El caso andaluz
- 5.4. El caso navarro
- 6. Una primera valoración de la asamblea española que sirva a modo de propuesta para la creación de las asambleas autonómicas y locales para el clima
- 7. Bibliografía

## **Index:**

- 1. Introduction
- 2. Regulatory Framework
- 3. Similar experiences in Europe
  - 3.1. Purpose of the Assembly
  - 3.2. The binding nature of the result
  - 3.3. Transparency and impact of the process
  - 3.4. Financing
  - 3.5. The Swedish model
- 4. Citizen Assembly for Climate: general characteristics
- 5. Regional and local assemblies. Reflections on its legal viability
  - 5.1. The Balearic case
  - 5.2. The Catalan case
  - 5.3. The Andalusian case
  - 5.4. The Navarrese case
- 6. A first assessment of the Spanish Climate Assembly that serves as proposal for the creation of regional and local climate assemblies
- 7. Bibliography

## **1. INTRODUCCIÓN**

Tras varias experiencias europeas de democracia deliberativa en materia de medio ambiente (Suecia, Irlanda, Francia, Reino Unido, Alemania, Dinamarca, Finlandia y Escocia<sup>1</sup>), España se une a esta oleada con la creación de su asamblea ciudadana para el clima. Se trata de una organización ciudadana

---

<sup>1</sup> Escocia tiene alguna experiencia previa no vinculada con el medio ambiente. Su asamblea ciudadana se crea en octubre de 2019 para abordar estas cuestiones: ¿Qué tipo de país queremos construir?; ¿Cuál es la mejor manera de superar los retos a los que se enfrentan Escocia y el mundo en el siglo XXI, incluidos los derivados del Brexit? y ¿Qué trabajo adicional debería realizarse para proporcionarnos la información que necesitamos para tomar decisiones informadas sobre el futuro del país?. Así se recoge en su página web [La Asamblea ciudadana de Escocia](#).

reclamada desde la declaración de España en situación de emergencia climática en 2020<sup>2</sup>, que se crea con la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante, LCCTE) y que se ha puesto en marcha definitivamente con la orden ministerial TED/1086/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece su composición, organización y funcionamiento.

El derecho a la participación ciudadana, como es sabido, encuentra su reconocimiento constitucional en el art. 9.2: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones a fin de que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los cuales se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”; en el art. 23.1 que consagra el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, y en el artículo 105 para el ámbito administrativo en particular, como cauce para una mayor transparencia y acierto en la gestión de los asuntos públicos y para el funcionamiento democrático de la sociedad

Se trata de un derecho que si bien en otros tiempos no se le ha dado la importancia debida, su puesta en valor es un eje transversal de las políticas públicas en el contexto actual. Y ello, fundamentalmente gracias a su fortalecimiento en la LPAC en lo que se refiere al proceso de elaboración de las normas<sup>3</sup> y a su configuración como elemento fundamental del derecho al buen gobierno y la transparencia<sup>4</sup>.

En materia medioambiental este derecho siempre ha tenido un protagonismo mayor, pues se parte de una idea previa: la importancia de la concienciación ciudadana de los problemas medioambientales y de la necesaria colaboración de la ciudadanía de forma activa. De hecho, ya el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus

---

<sup>2</sup> La [declaración del gobierno ante la emergencia climática y ambiental](#) se aprueba por acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de enero de 2020.

<sup>3</sup> Véase el art. 133 de la LPAC.

<sup>4</sup> Así deriva del Libro blanco de la gobernanza europea de 2001 (COM (2001) 428 final). En él se afirma que “la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la Unión Europea”. Y así también lo han recogido, entre otros, COTINO HUESO (2013), SANZ LÓPEZ (2006) y GARCÍA GUITÁN (2016).

(Dinamarca), el 25 de junio de 1998, recogía la importancia de una mayor participación del público en la toma de decisiones, entendiendo por público las personas físicas, junto con las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas. Y en nuestra 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, se reconoce en el artículo 3 el derecho de todos a participar de manera efectiva y real en la elaboración, modificación y revisión de aquellos planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente incluidos en su ámbito de aplicación, siendo las Administraciones públicas las responsables de velar por la garantía de tal derecho y determinar los miembros del público que podrán ejercer la citada participación (art. 16).

Y si nos centramos en las cuestiones que tienen que ver con el clima todavía su importancia es mayor. Desde todas las instancias públicas se viene reclamando la necesidad de fortalecer este derecho en materia climática dada la importancia que tiene que la ciudadanía se implique activamente en la consecución de los objetivos establecidos por los poderes públicos. Pues bien, una de las medidas llevadas a cabo para ello en otros países de nuestro entorno ha sido la creación de asambleas o convenciones ciudadanas. Incluso en la COP26 celebrada en Glasgow en diciembre de 2021, ha funcionado por primera vez una asamblea mundial con cien personas de 49 países (una de ellas española) que ha presentado una serie de recomendaciones en la cumbre del clima<sup>5</sup>. Y este ha sido el modelo elegido también en España. De hecho, ya en la declaración del gobierno ante la emergencia climática y ambiental de enero de 2020 se recogía la creación de una asamblea ciudadana para el clima como una de las cinco medidas a adoptar en los primeros 100 días. No obstante, su creación ha sido algo tardía y justificada como medida derivada de la LCCTE. Esta forma de participación ciudadana supone un paso más en la intervención del ciudadano en el proceso de toma de decisiones con un alcance mayor que el que representa la participación a través de la consulta previa o la fase de información pública de un proyecto normativo, reglamentario, o un instrumento de planificación administrativa. Dada la singularidad de este proceso participativo dedicamos estas páginas a realizar un análisis de su marco normativo, sus características, comparando su

---

<sup>5</sup> La iniciativa consta de una asamblea mundial –la asamblea central–, y, de asambleas comunitarias, a las que cualquier persona puede adherirse. Aunque la asamblea principal presentó sus conclusiones –fruto de varias reuniones virtuales– en Glasgow, las propuestas de las asambleas comunitarias formarán parte de un informe que se presentará a los líderes mundiales en marzo de 2022. La asamblea mundial está impulsada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el gobierno de Reino Unido –quien ostenta la presidencia de la COP 26–, entre otras instituciones y gobiernos, para quienes esta medida supone un avance en la gobernanza mundial y la toma de decisiones. Véase [Asamblea mundial ciudadana-COP26](#).

estructura y alcance con otras experiencias europeas y nos plantearémos la viabilidad jurídica de las futuras asambleas ciudadanas de carácter regional y local. Este análisis nos va a permitir realizar algunas propuestas para garantizar que estamos ante un ejercicio efectivo del derecho a la participación pública en materia medioambiental, que implique una participación real del ciudadano en la toma de decisiones sobre el clima.

## 2. MARCO NORMATIVO

La acción por el clima se ha convertido en una política de primer orden. En el ámbito internacional, desde la Convención marco de las Naciones Unidas de 1992 sobre cambio climático, el Protocolo de Kioto de 1997 y las distintas Cumbres del clima que vienen celebrándose desde 2015<sup>6</sup>. Es preciso destacar que la Convención marco, como tratado fundacional y general, y el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, como instrumentos de desarrollo, constituyen el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Como ha expresado Giles Carnero, estos tres tratados son las normas primarias del régimen, y establecen un complejo sistema institucional del que emana un amplio entramado de normas secundarias. La articulación e implementación de estas normas primarias y secundarias generan una gobernanza climática internacional compleja, con una amplia extensión en algunos aspectos técnicos, al tiempo que con límites y dificultades para lograr compromisos con la urgencia y la ambición suficiente que requiere un cambio climático ya en marcha<sup>7</sup>. A ello debemos unir también, la aprobación en el marco de Naciones Unidas, de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, con 17 objetivos de alcance mundial y de aplicación universal, entre los que se incluye el objetivo específico sobre adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (objetivo 13), lo que pone de manifiesto la necesidad de implementar una acción jurídica internacional mediante la que responder a esta amenaza ambiental. Algunas voces autorizadas reclaman para ello la necesidad de sistematizar en un acuerdo de carácter internacional los principios de Derecho ambiental internacional, lo que daría fuerza vinculante a la Agenda 2030 de los objetivos de desarrollo sostenible, para lograr su efectiva aplicación<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Véase SARASIBAR IRIARTE, Miren. "La Cumbre del Clima de París: ¿un avance importante en la política del cambio climático?", *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, Vol. 11, N.º. 2, 2016, págs. 307-314.

<sup>7</sup> GINES CARNERO, Rosa. *El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Dinámica de avances y limitaciones*, Ed. Aranzadi, 2021.

<sup>8</sup> En este sentido, PAREJO NAVAJAS, Teresa y TAFUR, Víctor (Coords.). *Principios de derecho ambiental y agenda 2030*, Ed. Tirant lo Blanch, 2019.

A escala europea, la protección del clima también ha recibido un fuerte respaldo como no podía ser de otra manera. Ya el Tratado de Lisboa de 2007 introducía la lucha contra el cambio climático como uno de los objetivos de la política ambiental europea (art. 191.1 TFUE). Además, la protección del medio ambiente se configura en la Carta Europea de Derechos Fundamentales como un principio rector de la actuación de la Unión (art. 37). De hecho, las competencias de la Unión europea (en adelante, UE) para proteger el medio ambiente y, en particular, la atmósfera, son muy amplias, si bien son fundamentalmente de carácter normativo y se han desarrollado sobre todo a través de reglamentos y directivas comunitarias. Son muy variados también los paquetes de medidas adoptados para reducir la contaminación atmosférica y mejorar la calidad del aire, pero sin duda, un hito importante en la política europea en la materia lo marca la “Nueva agenda estratégica 2019-2024”, adoptada por el consejo europeo el 20 de junio de 2019, que recoge como uno de sus ejes fundamentales construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social, acometiendo una profunda transformación de la economía y de la sociedad europeas para alcanzar la neutralidad climática. En esta línea han sido varias las acciones jurídicas puestas en marcha como el Pacto verde europeo (2019) y la Ley del clima europea (2021). El primero constituye el instrumento global que aglutina los objetivos generales de la política medioambiental europea. Para Fernández de Gata Sánchez es la respuesta ante los desafíos del clima y el medio ambiente, la pérdida de especies naturales, y la destrucción de los bosques y los océanos, y cuya finalidad es transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no haya emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y en la que el crecimiento económico esté disociado del uso de los recursos. Aspira también a proteger, mantener y mejorar el capital natural de la UE, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales; todo ello en una transición justa e integradora y presentando, asimismo, una planificación inicial de las políticas y medidas necesarias para hacer realidad el Pacto, que, además, se considera parte integrante de la estrategia de la comisión para aplicar la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas<sup>9</sup>.

La [Ley del clima europea](#) (aprobada por Reglamento (UE) 2021/1119 del parlamento europeo y del consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) núm. 401/2009 y (UE) 2018/1999), por su parte, establece un marco general para la reducción progresiva e irreversible de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero por las fuentes y el incremento

---

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ DE GATA SÁNCHEZ, Dionisio. “El ambicioso Pacto Verde Europeo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, 2020., pág.5.

de las absorciones de estos por los sumideros reguladas en el Derecho de la Unión. Asimismo, establece un objetivo vinculante de neutralidad climática en la Unión de aquí a 2050 y proporciona un marco jurídico para avanzar en la consecución del objetivo global de adaptación. También se determina un objetivo vinculante para la Unión de reducción interna neta de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030. Con esta norma, la UE y los Estados miembros están obligados a adoptar las medidas necesarias para alcanzar el objetivo de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a 2050, teniendo en cuenta la importancia del fomento de la equidad y la solidaridad entre los Estados miembros y principalmente mediante la reducción de las emisiones, la inversión en tecnologías verdes y la protección del entorno natural<sup>10</sup>.

En España, también han sido varias las acciones puestas en marcha. Así, la aprobación de la LCCTE; el segundo plan nacional de adaptación al cambio climático 2021-2030; el plan nacional integrado de energía y clima 2021-2030 y la estrategia a largo plazo para una economía moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050. Estas medidas constituyen la hoja de ruta y las herramientas institucionales para facilitar una transformación de la economía y la sociedad española en la que el país ganará en prosperidad, seguridad energética, generación de empleo, innovación, salud, desarrollo tecnológico y justicia social, acompañando a los colectivos más vulnerables.

Y si nos centramos en el derecho a la participación ciudadana en esta materia, el marco normativo básico lo constituye el Convenio internacional de Aarhus, de 1998, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente; en el ámbito europeo, las Directivas 2003/4/CE del parlamento europeo y del consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del consejo, y 2003/35/CE del parlamento europeo y del consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del consejo. Y a escala nacional, nuestra 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.

---

<sup>10</sup> De enorme interés resulta el trabajo de GARCÍA GARCÍA, Sara. “Construcción y aplicación de la llamada Ley europea del clima: el paso definitivo hacia la neutralidad climática y la energía verde en la Unión Europea”, *Revista La Ley. Unión Europea*, nº93, 2021 y de LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Notas a la Ley de Cambio Climático”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, Nº. 114, 2021, págs. 132-153.

Es cierto que el Convenio de Aarhus junto con toda la normativa reguladora de este derecho tanto en el ámbito comunitario como nacional supuso en su día un gran avance en aras de conseguir una transparencia ambiental y, en definitiva, una gobernanza ambiental universal. Su estudio ha sido objeto de atención frecuente por la doctrina<sup>11</sup>. Nos gustaría señalar al respecto que para que el derecho a la participación ciudadana en materia de medio ambiente sea efectivo es fundamental tanto el acceso a la información necesaria como el acceso a la justicia para tutelar la posible vulneración del derecho<sup>12</sup>. Ello obliga a establecer todas las medidas normativas y ejecutivas que sean necesarias, pues la participación real y efectiva en la adopción de las decisiones públicas es un elemento clave y distintivo de la política ambiental. Una participación activa y útil permite a la Administración pública interactuar con la sociedad en la definición del interés general en las cuestiones que afectan al medio ambiente. No obstante, y a pesar de los avances normativos en los distintos ámbitos (internacional, europeo, nacional, regional y local), el derecho a la

---

<sup>11</sup> Así, entre otros, ALONSO GARCÍA, E., “La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.61, 1989, págs. 49-66; BERMEJO LATRE, José Luis. “La participación del público en la protección de la biodiversidad”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2016, págs. 151-176; CUBERO MARCOS, José Luis, ITURRIBARRIA RUIZ, Marta y LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. *Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, Gobierno Vasco, 2009; GARCÍA URETA, Agustín. “Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho de participación a la luz del Convenio de Aarhus de 1998”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 7, 2005, págs. 43-70; JARIA I MANZANO, Jordi. “La participación del público en la evaluación ambiental estratégica”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm.11, 2007, págs. 213-222; LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. “Participación y protección del medio ambiente”, GARCÍA URETA, Agustín (coord.). *Estudios de Derecho ambiental europeo*, Lete, Bilbao, 2005, págs. 13-44; LOZANO CUTANDA, Blanca. “Análisis general de la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, LOZANO CUTANDA, Blanca (dir.). *Examen de la nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente*, Estudios de Derecho Judicial, núm.137, 2007, págs. 169-206; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. “¿Participación efectiva o quimera procedimental?”, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (dir.). *Evaluación de impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Atelier, Barcelona 2009, págs. 121-145; PALLARÉS SERRANO, Anna. “La participación pública en materia de medioambiente”, PIGRAUI SOLÉ, Antoni. *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008, págs. 299-348; RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, págs. 279-355.

<sup>12</sup> PLAZA MARTÍN relaciona así los tres pilares básicos del Convenio de Aarhus en su trabajo “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos”, *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, Vol. IX, núm. 1, 2018, pág.10.

participación ciudadana en materia ambiental aún tiene algunos retos pendientes<sup>13</sup> como vamos a ver en este trabajo.

En estos momentos estamos asistiendo a una evolución en los procesos de participación ciudadana. Parece que hemos avanzado hacia una participación en la que los ciudadanos pueden interactuar a través de debates o diálogos y presentando a la Administración informes y aportaciones concretas ante una determinada cuestión. Aportaciones que son analizadas por la Administración que informa sobre qué medidas o propuestas son tenidas en cuenta y el impacto que tiene el proceso de participación en las decisiones que finalmente adopten las autoridades públicas. Se trata de crear una nueva cultura de participación que supere la percepción generalizada de que los mecanismos de participación son un mero trámite dentro de un procedimiento administrativo. Este cambio, como vamos a ver, se ha notado especialmente en materia climática.

En esta línea, desde todas las instancias públicas se viene reclamando la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en materia climática. Así, tanto el Pacto verde europeo como la Ley del clima europea señalan el reto social que implica alcanzar la neutralidad climática y la importancia de implicar a la ciudadanía dado el importante papel que desempeña en esa transformación hacia la neutralidad climática. De ambos se deriva que debe fomentarse y facilitarse un fuerte compromiso público en materia de acción climática a todos los niveles, incluido el nacional, regional y local, a través de un proceso inclusivo y accesible. En esta misma línea, también la Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones, de 9 de diciembre de 2020, del Pacto europeo por el clima [COM (2020) 788 final], reconoce que solo se podrán alcanzar los objetivos del Pacto verde europeo con una sociedad informada y con un cambio de comportamientos y hábitos en la vida diaria de las personas. Declara en este sentido que los procesos como los diálogos y asambleas ciudadanas demuestran que la participación directa de la ciudadanía en debates importantes y complejos crea copropiedad, desbloquea la innovación tecnológica y social y optimiza la toma de decisiones<sup>14</sup>. Y

---

<sup>13</sup> En este sentido, el trabajo de la profesora PLAZA MARTÍN, Carmen. “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos”, *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, Vol. IX, núm. 1, 2018, págs. 1-70.

<sup>14</sup> En este sentido, podemos destacar también las recomendaciones de la OCDE en su último informe, *Catching the deliberative wave*, de junio de 2020, que demuestra que la participación ciudadana es clave para emprender transformaciones sociales profundas. En la misma línea van las conclusiones del Grupo de Trabajo 3 de la IPCC, en cuyo último informe (aún no publicado) se insiste en la necesidad de desplazar el centro de gravedad actual de la inacción climática construyendo una transición justa a partir de una gobernanza democrática sólida que tenga por principal palanca la plena participación de la ciudadanía. “La interacción entre poder, política y economía es central”, dicen los científicos del IPCC para

efectivamente, el modelo elegido para dar ese paso hacia una nueva cultura de la participación ha sido el de las asambleas o convenciones ciudadanas concebidas como foros singulares de participación en la toma de decisiones públicas en materia climática, que son manifestación del principio de democracia deliberativa y garantizan que el ciudadano se convierte en el eje central de la gobernanza climática y se implica activamente en la consecución de los objetivos establecidos en esta materia.

Este modelo se ha implantado también en España, pues la LCCTE no sólo reclama la necesidad de reforzar los mecanismos de participación ya existentes y garantizar de forma estructurada la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones<sup>15</sup>, sino que recoge de forma expresa en su art. 39.1 que “*sin perjuicio de otras fórmulas de participación y deliberación, el Gobierno reforzará los mecanismos de participación a través del establecimiento de una asamblea ciudadana del cambio climático a nivel nacional*”. Antes de entrar en el análisis de la misma y al objeto de poder valorar mejor su alcance y efectos, vamos a realizar algunas consideraciones sobre las experiencias que se han llevado a cabo en la UE.

### 3. EXPERIENCIAS EN EUROPA

Aunque existe alguna experiencia aislada en EEUU<sup>16</sup>, lo cierto es que este fenómeno de las asambleas ciudadanas está muy extendido en Europa. Si bien los modelos y su alcance varían de un país a otro, como vamos a ver, lo cierto es que todas constituyen una experiencia realmente innovadora que ha fortalecido y revalorizado la implicación de los ciudadanos ante los asuntos públicos relacionados con el clima. Todas las experiencias realizadas hasta el momento constituyen unos procesos deliberativos muy interesantes para nuestro sistema jurídico y bien ejecutados pueden ser uno de los métodos más significativos para fomentar la participación ciudadana en esta materia. La propia OCDE ha elaborado una serie de recomendaciones sobre buenas prácticas para procesos deliberativos. Se trata de una [guía](#) que recoge

---

explicar por qué los objetivos de descarbonización no se cumplen. Son necesarias, concluyen, “*nuevas instituciones y nuevas leyes*” para que la ciudadanía pueda ser un actor central en una gobernanza climática fuerte y emanciparse democráticamente de la férrea tutela de los lobbies y de los grupos de interés<sup>14</sup>. Ello, según la [información facilitada](#) en agosto de 2021 por el colectivo Scientist Rebellion y Extinction Rebellion España.

<sup>15</sup> Así, el art. 39.1 de la LCCTE recoge que 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 realicen 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.

<sup>16</sup> El Estado de Jersey creó en 2019 la [Asamblea de Cambio Climático de Ciudadanos de Jersey](#).

principios básicos y algunas buenas prácticas necesarias para lograr buenos procesos deliberativos que den como resultado recomendaciones útiles para las autoridades públicas y una oportunidad real para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones públicas.

En el análisis que hemos realizado de los distintos modelos hemos puesto el foco de atención en cuatro cuestiones que nos parecen fundamentales para determinar el verdadero alcance del derecho a la participación ciudadana en esta modalidad de participación:

1. El objeto/finalidad de la asamblea.
2. El carácter vinculante o no de los resultados.
3. La transparencia y repercusión del proceso.
4. La financiación del sistema.

### **3.1 Finalidad de la asamblea**

Es fundamental definir muy bien cuál es el objeto o la finalidad de la asamblea. Como marca la OCDE en su guía, el objetivo debe ser claro y vinculado a un problema público definido. Debe estar formulado de manera neutral con una pregunta en lenguaje sencillo. Nos llama la atención que no todas las iniciativas puestas en marcha han conseguido concretar bien la finalidad de la creación de la asamblea. Mientras Irlanda, Francia, Reino Unido y Escocia sí lo han conseguido, pues especifican muy bien tanto el objeto de la asamblea como la pregunta concreta a la que dar respuesta (¿Cómo convertir a Irlanda en un líder en la lucha contra el cambio climático?; ¿Cómo lograr en Francia la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero un 40% en 2030 con un espíritu de justicia social?; ¿Cómo puede el Reino Unido reducir sus emisiones de gas de invernadero hasta alcanzar la energía neta nula de aquí a 2050?; o ¿Cómo debería cambiar Escocia para enfrentarse a la emergencia climática de forma eficaz y justa?). Otros países como Alemania, Dinamarca o Finlandia presentaron un objeto de análisis demasiado genérico y sin pregunta específica. Así, Alemania se planteó promover legislaciones climáticas más ambiciosas y efectivas para poder cumplir el compromiso de Alemania con el Acuerdo de París (limitar el ascenso global de temperatura a 1'5 grados); Dinamarca contribuir y ofrecer propuestas sobre el proceso de transición climática en Dinamarca y, específicamente, sobre el proceso anual del plan de acción climática; y Finlandia tenía como objetivo contribuir a la opinión informada del ciudadano sobre justicia e impacto de posibles medidas controvertidas que van a incluirse en el nuevo plan legislativo de cambio climático a medio plazo, particularmente relevantes para los ciudadanos (por ejemplo, las medidas de reducción de emisiones relativas a la vivienda, movilidad y alimentos). En estos ejemplos, o la organización de la asamblea prepara muy bien el objeto de las distintas sesiones, en cuyo caso, la organización debe conocer a la perfección cuál es la finalidad del gobierno

con la creación de la asamblea, o de lo contrario, el resultado puede ser poco útil, además de que los ciudadanos asisten sin saber con carácter previo cuál es su cometido.

### **3.2 El carácter vinculante del resultado**

Para que haya verdadera participación en los asuntos públicos debe existir una influencia clara en las decisiones públicas. La autoridad pública debe comprometerse públicamente a responder o actuar de acuerdo con las recomendaciones de las asambleas ciudadanas. Y, sobre todo, hacer un seguimiento de la implementación de las mismas con informes de progreso públicos regulares. Gran parte del éxito de las asambleas está aquí. Si no existe ese firme compromiso y su efectivo cumplimiento, no se materializa el derecho a la participación ciudadana, pues no se habrá intervenido en la toma de decisiones públicas. Hemos observado que algunos de los modelos analizados han utilizado la asamblea con simples efectos electorales, como el modelo alemán en el que no existía ningún compromiso político con su resultado, pues su finalidad era para poder influenciar el debate público, el posicionamiento de los distintos partidos y las negociaciones entre coaliciones. O el caso de la asamblea climática de Dinamarca que después de estar trabajando 99 personas durante dos fases (la primera del 24 octubre de 2020 al 29 de abril de 2021 y una segunda fase en otoño de 2021) y elaborar un informe final con 19 capítulos temáticos y 117 recomendaciones en total, que fue remitido al parlamento, el compromiso político sobre los resultados ha sido nulo. En esta línea podemos citar también el modelo escocés, cuyo informe final se presentó en el parlamento en junio de 2021, pero sus recomendaciones no eran vinculantes. Solo fueron remitidas al parlamento para que los grupos parlamentarios pudieran responder y explicar a los ciudadanos su visión acerca de las medidas o preocupaciones expuestas y para presentar qué harían al respecto tras las elecciones.

En cambio, en Irlanda, después de emitirse el documento final se creó un Comité de Cambio Climático (Joint Oireachtas Committee on Climate Action), que durante los siete meses posteriores a la asamblea –concluyeron en 2018– se dedicó a repasar una a una las propuestas de la asamblea. Este comité elaboró y publicó un segundo informe que profundizaba en cada medida y detallaba cómo poder llevarla a cabo. Este órgano apoyó en general las propuestas de la asamblea ciudadana y su informe provocó la declaración de emergencia climática por parte de la cámara baja (Dáil); influyó en el plan de acción climática del gobierno publicado en junio de 2019 y la posterior Ley de acción climática de 2020. Asimismo, en Francia, el informe final contenía 149 medidas de las cuales el propio presidente Macron se comprometió públicamente a apoyar 146 propuestas. La Ley de clima y resiliencia, es buena muestra de ello. Incluso, algunos miembros continúan involucrados en

jornadas gubernamentales para debatir la implementación de las medidas. En Reino Unido, por su parte, el informe final sobre cómo lograr la neutralidad climática en 2050 se presentó en septiembre de 2020 ante el parlamento británico y los comités parlamentarios mixtos se comprometieron a utilizar las propuestas y conclusiones de la asamblea para informar durante las sesiones de análisis y consulta del parlamento. Y con posterioridad, el comité de estrategia de empresa, energía e industria (business, energy and industrial strategy select committee) ha estado investigando las conclusiones de la asamblea. Otros comités también han trabajado varios aspectos de la legislación gubernamental tras la presentación de las propuestas. E incluso, algunas propuestas han sido integradas en el sexto presupuesto de carbono del Comité de Cambio Climático, organismo científico que asesora al gobierno sobre cómo llegar a la red cero y que está teniendo en cuenta el trabajo de la asamblea.

### **3.3 Transparencia y repercusión del proceso**

Otro elemento importante es la necesidad de que el proceso deliberativo sea público y transparente, lo que obliga a su anuncio antes de que comience. Además, el diseño del proceso y todos los materiales, incluidas las agendas, los documentos informativos, las presentaciones, el informe de los participantes, sus recomendaciones (sobre cuya redacción los participantes deben tener la última palabra) y la selección de los integrantes debe estar disponible para el público de manera oportuna. La fuente de financiación también debe ser revelada. Y la respuesta de la autoridad pública a las recomendaciones y la evaluación posterior al proceso deben publicarse y contar con una estrategia de comunicación pública, pues solo si el conjunto de la sociedad conoce y puede seguir el proceso en directo, así como aportar opiniones en redes o generar debates en sus círculos sociales, hay más posibilidad de que los ciudadanos confíen en la efectividad de estos mecanismos de participación.

Pues bien, prácticamente todos los modelos tienen su propia página web en la que se ofrece de forma muy detallada información sobre la organización y los resultados obtenidos. En general, casi todos han retransmitido en directo (YouTube, podcasts, u otros canales) las presentaciones y algunas de las sesiones. O en su defecto, las presentaciones y sesiones de preguntas y respuestas estaban disponibles en la web inmediatamente tras cada sesión (caso de Escocia). En Irlanda, Francia y Reino Unido, por ejemplo, los oyentes y los medios de comunicación podían asistir a las sesiones de la asamblea. En el caso de Escocia, los oyentes y medios de comunicación tenían acceso a los materiales tal y como se mostraban a la asamblea, y existía la opción de unirse a una sesión de una hora de duración inmediatamente después de cada fin de semana de, para poder acceder a todo lo comentado

por parte de ponentes y organizadores, con la posibilidad de preguntar sobre el contenido y el proceso.

Otro aspecto significativo dentro de la transparencia es la selección de los participantes. Todas las experiencias han seguido un sistema de elección aleatoria por sorteo respetando distintos criterios<sup>17</sup>. No obstante, nos ha llamado la atención el caso de Reino Unido, Escocia y Alemania que han tenido en cuenta como variable para la selección la postura del ciudadano ante el cambio climático. Si el nivel de preocupación sobre el cambio climático se utiliza para garantizar la diversidad de opiniones y que no solo participe gente muy sensibilizada, creemos que es un criterio positivo a tener en cuenta. También algunos países han realizado la selección en distintas fases. Por ejemplo, en Alemania se realizó primero una lotería ciudadana por teléfono seguida de un proceso de autoinscripción y finalmente un procedimiento de selección adicional siguiendo criterios de edad, sexo, nivel educativo, lugar de residencia (estado), tamaño de comunidad, antecedentes de emigración/inmigración y postura ante el cambio climático. Y en Finlandia, primero se enviaron 8.000 invitaciones a ciudadanos finlandeses elegidos de forma aleatoria y del grupo de voluntarios resultante se seleccionaron los miembros del jurado de forma aleatoria, utilizando criterios de edad, sexo, lugar de residencia y nivel educativo.

---

<sup>17</sup> [Irlanda](#), que fue la pionera creando su asamblea ciudadana en el verano de 2016 por el Parlamento, tuvo en cuenta para la selección de las 99 personas participantes criterios de representatividad de edad, género, clase social y distribución territorial.

[Francia](#), en la que participaron 150 personas, fueron seleccionadas por sorteo a partir de una muestra estratificada representativa de la diversidad de la sociedad francesa (muestreo por cuota de un total de 300.000 números de teléfono generados de forma aleatoria. Criterio: edad, sexo, nivel educativo, origen geográfico, vivienda (urbana vs. rural) y empleo).

En la asamblea de [Reino Unido](#) participaron 108 personas elegidas por sorteo, con el requisito de que fueran mayores de 16 años y pasando por una segunda fase en el proceso de selección en la que además de los factores de género, edad y distribución geográfica se atendió a cuestiones como el nivel educativo o las opiniones respecto al cambio climático.

En [Escocia](#) participaron 105 miembros seleccionados aleatoriamente utilizando una lotería ciudadana por correo, aplicando el siguiente criterio: edad, sexo, ingresos, etnicidad, geografía, ruralidad, discapacidad y postura ante el cambio climático. Podían ser seleccionados los residentes a partir de 16 años.

En [Alemania](#) participaron 160 miembros.

En [Dinamarca](#) fueron seleccionados 99 miembros según criterios socio-demográficos (edad, sexo, educación, geografía).

En [Finlandia](#) los miembros fueron seleccionados por medio de una lotería ciudadana en dos fases. Finalmente participaron 33 personas.

En la mayoría de las asambleas la participación ha sido remunerada<sup>18</sup>, solo en Irlanda y Dinamarca no se hizo. En Irlanda, ni los expertos ni los miembros de la asamblea fueron remunerados. Aunque la organización se hizo cargo de todos los gastos de alojamiento, comidas, transporte y cuidado infantil o de personas a cargo de los participantes. Aun así, es cierto que la falta de remuneración ha sido una de las críticas al proceso que manifestaron los miembros de la asamblea irlandesa. En Dinamarca los participantes también recibieron dietas diarias por asistir a las reuniones y a los miembros que no tenían equipo informático, se les facilitó, e incluso, si era necesario se les ofrecía formación informática. Entendemos que la compensación económica es importante pues no debemos olvidar que las sesiones se celebran normalmente en fines de semana y salvo la finlandesa y la irlandesa que duraron dos fines de semana, las demás han tenido una duración mayor con una media de siete fines de semanas. Los participantes deben tener una motivación por pequeña que sea para querer implicarse renunciando a su tiempo libre.

Y en lo que respecta a la repercusión mediática, el balance es muy distinto. Mientras en Irlanda y Francia tuvo una gran repercusión mediática (por ejemplo en Francia, los medios de comunicación cubrían la convención de forma extensa, especialmente la recepción oficial del informe final por parte del presidente Macron, la presentación de las medidas propuestas y los debates continuados sobre las respuestas presidenciales y parlamentarias). En Reino Unido, los medios de comunicación también informaron de manera bastante extensa durante su celebración y continúan haciéndolo, pues se ha elaborado hasta un documental sobre el tema. Alemania, por su parte, para ampliar la conexión con la sociedad civil, invitó a más de 80 ONGs alemanas para apoyar la labor de comunicación, incluyendo el contacto con políticos. Pero quizás destacaría por encima de todas a Escocia que realizó varias iniciativas muy interesantes. Primero llevó a cabo un ejercicio de participación previa que permitió al público en general enviar sugerencias a una plataforma *online* llamada “Diálogo sobre temas que deberían discutirse en la asamblea, quién debería hablar y cómo puede Escocia alcanzar objetivos de energía neta

---

<sup>18</sup> En Francia, se pagó a cada ciudadano 86,04 euros por día, y a quienes debían estar trabajando durante la celebración de las reuniones se les compensó con una remuneración de 10 euros la hora.

En Reino Unido, cada miembro de la asamblea cobró 150 libras por sesión (unos 167 euros por fin de semana), y además se realizaron pagos para atender, por ejemplo, cuidado de niños, cuidadores, etc.

En Escocia los participantes fueron remunerados con 200 libras por fin de semana (unos 221 euros) y, además, a los que lo necesitaba se les facilitó equipo y programas informáticos, así como formación para fortalecer la relación virtual.

En Alemania fueron remunerados con 450 euros y se facilitaron equipos y programas informáticos.

Y en Finlandia se remuneraron con 150 euros.

nula” y, por otra parte, el parlamento infantil creó un programa integrado con más de 100 niños en diez colegios de toda Escocia. Ambas iniciativas son estrategias positivas para que la sociedad al completo esté informada y se implique en el proceso. El resto no han tenido mucha repercusión mediática.

### **3.4 Financiación**

Por último, en cuanto a la financiación hemos observado también bastantes diferencias en cuanto al coste total del proceso<sup>19</sup>. La más económica ha sido la asamblea de Finlandia con un coste total de 20.000 euros sufragados por el ministerio de medio ambiente y la más costosa ha sido la convención francesa con un coste de 5,4 millones de euros, aportados íntegramente por el gobierno. En cualquier caso, es importante señalar que en todas las asambleas ciudadanas el coste ha sido asumido íntegramente o casi en su totalidad por los gobiernos o los parlamentos.

### **3.5 El modelo sueco**

Mención especial merece el modelo sueco. Suecia presenta una iniciativa un tanto singular y distinta al resto de experiencias vividas en Europa. Allí se llama parlamento popular del clima y lo más característico es que no está impulsado por ninguna Administración pública, sino que surge como un movimiento ciudadano. Se formó por primera vez en 2014, poco antes de las elecciones generales. Al principio consistía solamente en un grupo reducido de personas interesadas en combatir la crisis climática. Su objetivo era elaborar colectivamente una serie de medidas para presentar a los candidatos de cada partido, pero poco a poco se fueron sumando participantes hasta llegar a mil personas en 2018. Antes de reunirse en la universidad de Estocolmo en 2018 invitaron a todos los ciudadanos del país a que enviaran sus propuestas para responder a la pregunta ¿Cómo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero?. Recibieron 247 propuestas. Todas ellas se evaluaron y defendieron con la asesoría de especialistas invitados, lo que generó bastante

---

<sup>19</sup> En Irlanda, el presupuesto total fue de 1.505.960'90 euros; Francia destinó a este proceso 5,4 millones de euros, aportados íntegramente por el Gobierno y destinados, principalmente, al proceso de (transporte, alojamiento y dietas de los miembros), a la compensación económica a los 150 participantes y a la moderación de las mesas. En Reino Unido el presupuesto lo asumió en parte la Cámara de los Comunes, que aportó 120.000 libras (unos 133.000 euros), mientras que el resto 200.000 libras, (unos 223.000 euros) fue financiado por la Esmée Fairbairn Foundation y el programa para Reino Unido de la European Climate Foundation; En Escocia, el gobierno ha sufragado los costes de la asamblea con un presupuesto indicativo de £1'4 millones de libras esterlinas (1.672.000 euros); El presupuesto alemán ha destinado 1'9 millones de euros para la labor de los organismos de ejecución sufragado por tres fundaciones alemanas. Dinamarca ha tenido un presupuesto de 550.000 Kroner (74.000 €) y en Finlandia, el presupuesto ha sido de 20.000 € del Ministerio del Medio Ambiente.

debate en torno a cada una y al final se aprobaron por votación. De esas medidas se eligieron doce que se presentaron ante el parlamento sueco en mayo de 2018. Algunas de estas medidas han sido impulsadas y puestas en marcha por el gobierno. Así, por ejemplo, la financiación con 300 millones de coronas suecas –unos 30 millones de euros– de la creación de nuevos servicios de trenes nocturnos como parte de su plan para ofrecer a los ciudadanos alternativas para recorrer largas distancias de una manera baja en carbono.

Su funcionamiento está dividido en subgrupos para debatir cada temática de manera independiente y planteando los datos contrastados por especialistas. Luego deliberan y redactan medidas colectivamente. En este caso, los miembros de la asamblea son ciudadanos que se involucran sin que haya habido un proceso de selección. En los seis años que llevan en activo, ninguno de los participantes del parlamento popular del clima ha percibido una remuneración económica a cambio de su trabajo. Son ellos los que tienen que aportar una cuota anual para formar parte del parlamento y poder votar (aporte simbólico de 20 euros al año con tarifa reducida para personas desempleadas o con menos recursos). Es su forma de financiarse junto con ayudas que perciben de otras organizaciones europeas<sup>20</sup>.

En definitiva, su finalidad es ejercer presión sobre los poderes públicos y, sin duda, se trata de un ejercicio de democracia deliberativa muy limpio y sano pues no tiene injerencias externas. No existe ninguna organización, coordinación ni supervisión impuesta de forma directa o indirecta por la Administración pública.

#### **4. LA ASAMBLEA CIUDADANA PARA EL CLIMA: CARACTERES GENERALES**

Tal y como ha sido regulada, la asamblea española ofrece a la ciudadanía la posibilidad de intervenir en el debate sobre cuál debe ser el camino a recorrer y las acciones a poner en marcha para frenar el cambio climático. Se configura como un foro de participación que acordará recomendaciones que servirán de base para el debate en todos los niveles de la Administración pública, así como para los actores de la economía y la sociedad y que se remitirán al gobierno y al congreso de los diputados para asegurar el conocimiento de las propuestas y las preferencias de la ciudadanía sobre cómo alcanzar la neutralidad climática y mejorar nuestra capacidad de adaptación.

---

<sup>20</sup> En 2014, cuando aún no estaba tan consolidado como ahora, tuvieron que realizar un proceso de crowdfunding para poder celebrar el evento donde se votaron las propuestas.

Se rige por los principios de representatividad, imparcialidad, independencia, transparencia, acceso a la información medioambiental sobre cambio climático con carácter previo a la participación y pluralidad de la información. En cuanto a su composición, el art. 2 de la orden ministerial TED/1086/2021 establece que estará formada por cien personas que representen la diversidad de la sociedad española. Su composición tendrá en cuenta el principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres e incluirá la participación de jóvenes. La selección de esas personas 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 residencia en área urbana o rural, entre otros<sup>21</sup>.

La participación es de carácter voluntario y una vez aceptada la participación por los miembros de la asamblea su renuncia deberá ser motivada. Aunque la norma no establece nada, los ciudadanos seleccionados reciben una gratificación por su participación de seiscientos cincuenta euros, equivalente a la compensación diaria recibida por participar en una mesa electoral. También serán cubiertos los gastos de desplazamiento y manutención para la participación en el caso de que se realice alguna sesión de forma presencial, porque en principio la asamblea se ha configurado de carácter online.

La asamblea funciona a través de mandatos y la orden ministerial regula solo el primer mandato<sup>22</sup> que tiene por objeto abordar y debatir en torno a la pregunta: “*Una España más segura y justa ante el cambio climático, ¿Cómo lo hacemos?*” Cuestiones clave relacionadas con las soluciones que se encuentran a nuestro alcance para que podamos construir un país más seguro con menos emisiones de gases de efecto invernadero, menos vulnerable frente a los

---

<sup>21</sup> El art. 2.3. recoge que no podrán, en ningún caso, ser miembros de la asamblea:

- a) Los miembros del congreso de los diputados, senado, parlamento europeo o cualquiera de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, asistentes parlamentarios acreditados y asistentes locales del parlamento europeo, así como el personal de cualquiera de estas cámaras, incluido el de naturaleza eventual.
- b) Los alcaldes, concejales y miembros de las juntas de gobierno de los municipios. Respecto de los municipios en régimen de concejo abierto, únicamente no podrán ser miembros los alcaldes.
- c) Las personas titulares de la presidencia, las vicepresidencias, los miembros de las juntas de gobierno y de los plenos de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes.
- d) Los empleados de cualquier partido político o de sus fundaciones.
- e) Los miembros del gobierno de la nación o de los gobiernos de las comunidades autónomas, así como a los altos cargos de sus respectivas Administraciones públicas.

<sup>22</sup> El resto de mandatos se establecerán por orden del ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico y en cada uno de ellos se renovarán los miembros que componen la asamblea y sus órganos de gobernanza.

riesgos y los impactos del cambio climático y que requieren considerar la solidaridad, la equidad, la justicia social y la transición ecológica justa. La pregunta a debatir se acotará en temáticas más concretas que serán propuestas por el grupo de expertos independientes con la ayuda ciudadana, en aras a identificar aquellos temas relacionados con la neutralidad climática y la mejora de la resiliencia que más relevantes resulten para la ciudadanía.

La asamblea ciudadana para el clima cuenta con dos órganos de gobernanza de carácter independiente compuestos por personas físicas o jurídicas designadas en función de su reconocida experiencia o prestigio en materias relacionadas con el cambio climático atendiendo a las necesidades de cada mandato. Uno es el órgano supervisor y coordinador encargado de facilitar la puesta en marcha y apoyo logístico de la asamblea y cuenta con una secretaria que ejerce la oficina española de cambio climático, con apoyo de la fundación biodiversidad. Forman parte de él el Basque Center for Climate Change (BC3) y la red española de desarrollo sostenible (REDS). Esta coordinación de los trabajos técnicos de preparación tiene carácter privado y multidisciplinar. Y el otro, el órgano consultivo, compuesto por expertos independientes que desarrollan una función de apoyo en cuestiones como el planteamiento de los temas a tratar, la formación de la agenda y la propuesta de personas que puedan 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<sup>23</sup>.

Además, un equipo técnico independiente de carácter privado se encarga de la selección de las personas participantes y otro, igualmente independiente, especializado en procesos deliberativos, se encarga de diseñar y dinamizar las sesiones de la asamblea. La contratación de ambos equipos la realiza la fundación biodiversidad, de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.

En cuanto al sistema de funcionamiento de la asamblea, la orden ministerial establece que se reunirá durante cinco sesiones que tendrán lugar preferiblemente los sábados y domingos. En estos momentos, ya se han celebrado tres sesiones (más la sesión 0 que tuvo lugar en noviembre de 2021). Cada sesión se organiza en tres fases: a) aprendizaje y conocimiento

---

<sup>23</sup>Este grupo de expertos independiente estará formado por un máximo de 20 personas con reconocido prestigio en el ámbito del clima, la energía, la biodiversidad, el medio ambiente y en el ámbito de la transformación social, entre otros, propuestas sobre la base de las recomendaciones de la comisión nacional del clima, el consejo asesor de medio ambiente y las comisiones de transición ecológica del congreso y del senado. Funcionan de manera independiente y deberá nombrar a dos coordinadores, que podrán ser rotatorios. El mandato y los nombres de los miembros del grupo de expertos se publican en la [página web de la asamblea](#).

proporcionando a los miembros de la asamblea información equilibrada, clara y completa; b) discusión y debate de la temática en cuestión y c) preparación y votación de un informe de recomendaciones<sup>24</sup>. Las sesiones están asistidas por un grupo de facilitadores independientes y son de carácter público, excepto las deliberaciones en pequeños grupos de los miembros que serán privadas para preservar su intimidad e independencia. Además, se podrá convocar una reunión adicional si así lo acuerdan los miembros de la asamblea para terminar los trabajos asociados a su mandato. El plazo para la terminación de los trabajos derivados del mandato será de doce meses a partir de la primera sesión de la asamblea.

La información relativa a la asamblea es accesible al público y se publica en una [página web propia](#) donde se actualiza toda la información pertinente a cada una de las sesiones, los avances y resultados. Además, la asamblea cuenta con sus propias redes sociales (facebook y twitter) en las que se puede hacer también el seguimiento de su actividad. Y a través de su propio canal de youtube pueden verse las sesiones una vez finalizadas.

Por último, señalar que su financiación corre a cargo de los fondos propios del ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico, con apoyo externo de fundaciones como la European Climate Foundation, que ya ha apoyado a los órganos de gobernanza de otras asambleas europeas.

Es importante señalar que no existe en nuestro ordenamiento una norma estatal que desarrolle el derecho fundamental a la participación ciudadana<sup>25</sup>. Han sido las comunidades autónomas las que han regulado este derecho<sup>26</sup>. Su

<sup>24</sup> En la web se recoge esta estructura de las sesiones:



<sup>25</sup> Como dato curioso señalar que en 2019 se puso en marcha una iniciativa privada para desarrollar una [Ley Orgánica de Participación Ciudadana de forma colectiva](#).

<sup>26</sup> Así, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón; Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana; Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de Madrid; Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de Valencia; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación de Castilla y León; Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla La Mancha, Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura; Ley 5/2010, de 21 de junio, de fomento a la participación ciudadana de

ejercicio como explican los profesores Fernández Ramos y Pérez Monguió puede enmarcarse dentro de las denominadas consultas populares (entre las que se distingue entre las votaciones referendarias -instrumento de democracia representativa- y las no referendarias) o dentro de los distintos procesos o instrumentos de participación que existen en nuestro ordenamiento y que son manifestación de la democracia participativa<sup>27</sup>. En esta segunda modalidad se integran las asambleas ciudadanas pues se trata de una participación de naturaleza deliberativa<sup>28</sup>. Aunque cada comunidad autónoma atribuye a esta modalidad de democracia participativa una concepción y alcance diferente, ello no impide que podamos señalar algunos elementos definidores. Primero, la participación ciudadana puede ser unidireccional (de la Administración al ciudadano facilitando el acceso a la información a través de portales web o portales de transparencia) o bidireccional (desde la ciudadanía a la Administración a través de consultas, iniciativas ciudadanas, etc.). No hay duda que la participación bidireccional es más activa y deliberativa y se crea un compromiso con la idea de negociación, recepción de propuestas y la toma en consideración o no de las mismas con su debida justificación. Por tanto, la participación bidireccional cumple el objetivo último de la democracia participativa en su sentido de intercambio y concertación de ideas entre los sujetos participantes (ciudadanía y la Administración)<sup>29</sup>. Segundo, como expresa Tur Ausina, se trata de un procedimiento definido con antecedentes, agenda y orientaciones para el proceso; con previsión de lugares y mecanismos (presencial y /o telemática) para la discusión y recogida de aportaciones, y que finaliza con la sistematización de propuestas, recepción por el ente implicado y retorno a la ciudadanía con el compromiso de toma en consideración y motivación en caso de no ser recepcionadas<sup>30</sup>.

---

Canarias; Ley 12/2019, de 22 de marzo, de participación democrática de Navarra; y Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de Murcia.

<sup>27</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y PÉREZ MONGUIÓ, José María. *Vox Populi: Consultas populares y procesos participativos*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2018.

<sup>28</sup> Este tipo de participación responde a cuatro ideas claves tal y como han señalado los autores Cernadas Ramos, Andrés; Chao Pérez, Luca y Pineda Nebot, Carmen: a) La participación es una manera de gestionar problemas; b) La participación se concreta en la generación de espacios de diálogo; c) La participación no sustituye, sino que complementa la democracia representativa; y d) La participación es, sobre todo, una mentalidad, una cultura, una manera de hacer. Así lo recoge PÉREZ MONGUIÓ, José María. “Deconstruyendo los procesos participativos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm 54, 2019, pág. 14.

<sup>29</sup> Así lo recoge TUR AUSINA, Rosario. “Leyes de participación ciudadana experiencia canaria y valenciana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 14, 2013, págs. 222 y 223.

<sup>30</sup> “Leyes de participación ciudadana experiencia canaria y valenciana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 14, 2013, págs. 225.

En lo que se refiere a la participación ciudadana en materia medioambiental, 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, regula el derecho a la participación en la elaboración de elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente (art.16 y ss). Por tanto, se centra en la participación ciudadana en la fase de consulta o información pública dentro de un procedimiento administrativo de elaboración de una norma o plan, pero no desarrolla otros procesos participativos en esta materia. Solo encontramos en la regulación de los espacios naturales protegidos alguna referencia a la importancia de que la participación sea real y efectiva y a la necesidad de que los ciudadanos se impliquen activamente en la gestión de los espacios naturales<sup>31</sup>. En este sentido, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, contiene numerosas apelaciones a la participación social, recogiendo como principio básico, en el art. 2. h) “*la garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general dirigidas a la consecución de los objetivos de esta Ley*”. El plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, por su parte, también recoge entre sus principios y objetivos “*la participación real y efectiva en los procesos de toma de decisiones que afecten a la biodiversidad*”, y todo ello basado en una “*información adecuada y transparente*”. Además, se recoge la necesidad de fomentar los procesos participativos, “*donde se implique de un modo directo a los todos los actores y sectores interesados*”. Referencias estas que se acercan al modelo de democracia participativa o deliberativa que estamos analizando en estas páginas. Pero, no contamos con una regulación específica de los procesos participativos en materia medioambiental. Creemos que una regulación de las asambleas ciudadanas en materia ambiental aportaría claridad en cuanto a sus elementos configuradores y concretaría el alcance y efectos de las mismas. Algo que podría haberse realizado, al menos en lo que se refiere al clima y en el ámbito estatal, en la LCCTE.

## **5. ASAMBLEAS AUTONÓMICAS Y LOCALES. REFLEXIONES SOBRE SU VIABILIDAD JURÍDICA**

La utilización de esta fórmula de democracia deliberativa debería extenderse a otros niveles de la Administración pública, en particular en el ámbito autonómico y local. El propio art. 39.1 de la LCCTE recomienda su creación en las comunidades autónomas y en los municipios. En su creación y puesta

---

<sup>31</sup> Véase al respecto GÓMEZ-PASTRANA JIMENO, Teresa María. “La importancia de los procesos participativos” en *La participación social en la Red de Parques Nacionales: análisis y retos*, Ecologistas en Acción – Ministerio de Medio Ambiente y Medio Natural y Marino, 2011, p. 11.

en funcionamiento pueden apoyarse en las recomendaciones que ha elaborado la OCDE. De sus buenas prácticas nos gustaría señalar las siguientes:

1. El objetivo debe ser claro y vinculado a un problema público definido. Debe estar formulado de manera neutral con una pregunta en lenguaje sencillo.
2. Debe haber influencia en las decisiones públicas. La autoridad pública debe comprometerse públicamente a responder o actuar de acuerdo con las recomendaciones de los participantes. Debe monitorear la implementación de todas las recomendaciones aceptadas con informes de progreso públicos regulares.
3. El proceso deliberativo debe ser transparente, ello obliga a su anuncio público antes de que comience. Además, el diseño del proceso, todos los materiales, el informe de los participantes, sus recomendaciones y la selección de los integrantes debe ser de acceso público. La fuente de financiación debe ser también pública. Y la respuesta de la Administración a las recomendaciones y la evaluación posterior al proceso deben publicarse y contar con una estrategia de comunicación pública.
4. Debe ser un proceso inclusivo donde estén representados todos los grupos sociales. Los participantes deben ser un microcosmos del público en general. Esto se logra a través de un muestreo aleatorio a partir del cual se realiza una selección representativa, basada en la estratificación por datos demográficos (para garantizar que el grupo coincida ampliamente con el perfil demográfico de la comunidad frente al censo u otros datos similares) y, a veces, por criterios de actitud (según el contexto). Todos deben tener la misma oportunidad de ser seleccionados como participantes. En algunos casos, puede ser deseable realizar un muestreo excesivo de ciertos datos demográficos durante la etapa de muestreo aleatorio del reclutamiento para ayudar a lograr la representatividad. La participación también debe ser alentada y apoyada a través de la remuneración y/o proporcionando o pagando por cuidado de niños y cuidado de ancianos.
5. Los participantes deben tener información suficiente sobre el problema para poder fundamentar sus recomendaciones colectivas. Esto implica escuchar atenta y activamente, sopesar y considerar múltiples perspectivas, que cada participante tenga la oportunidad de hablar, y utilizar una combinación de formatos que alternan entre grupos pequeños y discusiones y actividades plenarias, y contar con una facilitación calificada.

6. La deliberación necesita de un tiempo adecuado para que los participantes aprendan, sopesen la evidencia y desarrollen recomendaciones informadas. Para lograr recomendaciones ciudadanas informadas, los participantes deben reunirse durante al menos cuatro días completos en persona, a menos que se justifique un período de tiempo más corto. Se recomienda dejar tiempo para el aprendizaje individual y la reflexión entre reuniones.
7. El proceso debe estar coordinado por un equipo independiente de la autoridad pública y debe respetarse la intimidad y privacidad de los participantes. La identidad de los participantes podrá hacerse pública una vez finalizado el proceso, previo consentimiento de los participantes.
8. Debe realizarse una evaluación anónima por parte de los participantes para evaluar el proceso en función de criterios objetivos (por ejemplo, sobre la cantidad y diversidad de la información proporcionada, la cantidad de tiempo dedicado al aprendizaje, la independencia de la facilitación). Se debe realizar una evaluación interna por parte del equipo de coordinación con respecto a los principios de buenas prácticas de este informe para evaluar qué se ha logrado y cómo mejorar las prácticas futuras. Se recomienda una evaluación independiente para algunos procesos deliberativos, particularmente aquellos que duran un tiempo significativo. El proceso deliberativo también debe evaluarse sobre los resultados finales y el impacto de las recomendaciones implementadas.

Es cierto que hasta el momento no es una práctica generalizada en nuestro territorio, pero ya empiezan a oírse algunas reivindicaciones en comunidades autónomas como la del País Vasco (que en estos momentos se encuentra tramitando su ley de cambio climático), Navarra (en la que distintos movimientos sociales han reclamado su inclusión en la Ley foral de cambio climático y transición energética recientemente aprobada por el parlamento de Navarra)<sup>32</sup>, Cataluña (la consejera de acción climática, alimentación y agenda rural se comprometió en junio de 2021 a crearla en los primeros 100 días del nuevo gobierno catalán)<sup>33</sup> y Andalucía. En el ámbito local, existe también alguna propuesta muy aislada como la del partido ecologista del ayuntamiento de Rota que ha presentado en enero de 2022 una proposición no de ley para mejorar la participación democrática efectiva proponiendo la creación de la

---

<sup>32</sup> Al respecto europa press publica en enero de 2022 una [noticia](#) sobre cuatro personas que se encadenan en el parlamento de Navarra para exigir la creación de la asamblea ciudadana climática.

<sup>33</sup> La prensa se ha hecho eco de distintos movimientos sociales exigiendo su creación en Cataluña. Sirva de ejemplo una noticia publicada en [2020](#) y otra en [2021](#).

asamblea ciudadana para el clima en Rota y abordar la pregunta: “*una Rota más segura y justa ante el cambio climático, ¿Cómo lo hacemos?*”<sup>34</sup>.

Estos movimientos nos ponen en la antesala de lo que parece será una realidad en los próximos meses: la creación de asambleas ciudadanas en materia de clima a nivel autonómico e, incluso, local. Ello justifica el estudio que realizamos en este apartado centrado en las comunidades autónomas que han legislado hasta el momento sobre cambio climático (Cataluña, Andalucía, Islas Baleares y Navarra). Como vamos a ver, solo la recién aprobada Ley foral de cambio climático contempla la creación de la asamblea ciudadana para el clima. La falta de regulación específica en las leyes climáticas de las otras comunidades autónomas obliga a su ubicación en la regulación general que sobre procesos participativos han realizado dichas regiones. Ello, como vamos a ver, si bien nos permite dar cobertura jurídica a su creación, pues estaría amparada por la legislación general en materia de participación ciudadana que existe en cada una de ellas, tiene como consecuencia negativa: el diferente alcance y efectos de cada una de las asambleas que se puedan constituir.

### 5.1. El caso balear

La única región que ha avanzado algo en este sentido es la comunidad de las Islas Baleares. En efecto, fruto del proyecto de investigación “*Estudio de viabilidad y diagnosis para el diseño de una asamblea ciudadana por el clima en las islas Baleares*”, realizado por la Universidad de Islas Baleares y financiado por la European Climate Foundation, se ha elaborado una propuesta de diseño de una asamblea ciudadana por el clima en las Islas Baleares, la cual sería la primera experiencia de este tipo en un archipiélago y una de las primeras en el ámbito europeo que se lleve a cabo a escala regional.

Para la elaboración de la propuesta se ha contado con la participación de más de 50 entidades sociales y agentes económicos (patronales y sindicatos) de las cuatro islas que forman las Baleares (Menorca, Mallorca, Ibiza y Formentera), las cuales han aportado sus puntos de vista y observaciones en diferentes fases de la elaboración del borrador, así como de las principales instituciones públicas de las cuatro islas, que han manifestado su interés y compromiso en la materialización de la propuesta. También se ha contado con las aportaciones de personas expertas en el ámbito nacional e internacional en materia de asambleas ciudadanas por el clima, que actualmente se han articulado en el Knowledge Network on Climate Assemblies (KNOCA), una red europea para compartir las mejores prácticas en el diseño e implementación de asambleas climáticas.

---

<sup>34</sup> Así se ha recogido en la [prensa local](#).

Dada la complejidad de la estructura competencial y administrativa del archipiélago y la diversidad de contextos socioeconómicos y ambientales de cada isla, la propuesta incorpora dos fases en el desarrollo de la asamblea: una fase insular (cinco sesiones) y una fase autonómica (una sesión), en cada una de las cuales se elaborarán propuestas dirigidas al nivel administrativo correspondiente (insular, autonómico y supraautonómico).

La selección de la muestra ciudadana que formará parte de la asamblea se hará por sorteo y atenderá a los criterios de representatividad de género, edad, nivel de estudios, nivel de renta, lugar de origen y equilibrio urbano/rural. Para las asambleas insulares se propone un número de participantes que corresponda al nivel poblacional de cada isla, y para la fase autonómica se contará con representantes en igual número de cada asamblea insular.

El objetivo será dar respuesta a la cuestión siguiente: *“¿Qué necesitamos hacer en las Islas Baleares y en la isla X\*, antes de 2030, para afrontar la emergencia climática de forma efectiva y socialmente justa?”* \* Siendo “X”: Menorca, Mallorca, Ibiza o Formentera.

Aunque la propuesta está pendiente de aprobación por el gobierno de las Islas Baleares, consejos insulares y principales ayuntamientos, se prevé una duración del proceso deliberativo de cinco meses y se propone su celebración durante 2022.

Si finalmente se pone en marcha este proceso innovador de democracia participativa en un archipiélago como el balear, creemos que se puede sentar un valioso precedente por varias razones. Primero por la especial vulnerabilidad de las islas frente al cambio climático; la frágil situación de un sistema energético conectado desde la periferia, altamente dependiente de combustibles fósiles y con poca capacidad de maniobra en situaciones de crisis; y la poca capacidad de autosuficiencia alimentaria y las dificultades para el abastecimiento de agua. También es importante por el reto de una planificación territorial racional en islas de reducidas dimensiones; la necesidad de replantear un modelo económico basado en el turismo de masas; la especial relevancia del transporte interislas y con el continente; la complejidad sociocultural de un archipiélago, con dinámicas propias y especiales rasgos de identidad en cada isla; y la idoneidad de los sistemas insulares como lugares de experimentación e innovación para la transición ecológica.

Sin embargo, y en lo que a nosotros nos interesa, lo cierto es que la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética balear no contempla de forma expresa la creación de la asamblea ciudadana por el clima. El único órgano de participación ciudadana que se recoge expresamente es la creación del consejo balear del clima, órgano colegiado de carácter

consultivo, adscrito a la consejería competente en materia de cambio climático, que tiene como finalidades primordiales asesorar a las Administraciones públicas sobre las políticas climáticas y de transición energética, proponer medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, así como favorecer la participación de los sectores sociales y económicos de las Islas Baleares en estos ámbitos<sup>35</sup>.

Por tanto, debemos acudir a la regulación general que tiene esta comunidad autónoma sobre procesos participativos para comprobar la viabilidad jurídica de la creación de la asamblea ciudadana para el clima en esta región. Si acudimos a Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos, podemos observar que regula, entre los procesos participativos, en sus arts. 102 y siguientes los foros de participación ciudadana. Estos son espacios de discusión y análisis formados, a instancia de la autoridad convocante, por personas físicas, que pueden actuar en nombre propio o como representantes de entidades ciudadanas, con la función de obtener opiniones, propuestas o críticas en relación con los temas que resulten objeto de debate, así como analizar y evaluar el resultado de una actuación pública concreta ya ejecutada o llevada a cabo por la administración convocante.

Un foro ciudadano tiene por objeto conseguir, de una forma dinámica: a) en relación con una propuesta de iniciativa de actuación o política pública, así como de cualquier otro tema de interés público, deliberar sobre su idoneidad, valorar los efectos que podría tener y prever sus resultados; b) en relación con una política pública concreta que se lleva a cabo, hacer su seguimiento y proponer medidas para mejorarla; c) en relación con un problema concreto, debatir sobre este y proponer soluciones o fórmulas para minimizarlo; d) en relación con una iniciativa pública ya llevada a cabo, analizar y evaluar el resultado, proponiendo, en su caso, alternativa de mejora o cambio.

Los foros de participación ciudadana están compuestos por cinco, siete o nueve personas, que actúan en nombre propio o en representación de entidades ciudadanas que forman parte del sector o colectivo directamente afectados por la iniciativa o política pública, seleccionadas por sorteo por la dirección general competente en materia de participación ciudadana (art. 104). Tanto las personas físicas, individualmente consideradas, como las entidades ciudadanas, para poder participar en estos foros, tienen que estar inscritas en el registro único de participación ciudadana, sección de los foros de participación ciudadana, igual que las personas que las entidades envíen al foro en su representación.

---

<sup>35</sup> Decreto 38/2021, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento que regula el régimen de funcionamiento y la composición del Consejo Balear del Clima.

El órgano convocante, de oficio o a petición de la mayoría de los miembros del foro, puede invitar a participar a personas expertas en la materia para que aporten sus conocimientos y enriquezcan el debate.

Además, según el art. 109, cualquier persona inscrita en el registro único de participación ciudadana puede hacer aportaciones y propuestas en un foro de participación ciudadana, que se presentarán a la autoridad convocante, si es posible, por vía telemática, si bien se admitirá cualquier medio legalmente establecido. Sólo es necesaria la identificación de la persona que formula la propuesta y si actúa en nombre propio o en nombre de una persona jurídica o de un colectivo.

En cuanto a la fase de debate y valoración de las propuestas, el art. 110 establece que la Administración competente convocará a los miembros elegidos para formar el foro de participación ciudadana para que, en el plazo que considere oportuno, inicien el debate sobre la cuestión, teniendo en cuenta toda la información que se les haya puesto al alcance y toda la que, por cuenta propia o con ayuda de terceros, hayan recopilado. Con esta finalidad, el foro podrá solicitar informes o documentación relativa a la actuación pública que se analice en el órgano que corresponda. Una vez acabada la fase de debate, los miembros del foro emitirán un informe en el que describirán el proceso y sus fases, las relacionarán y explicarán de una manera breve cada una de las iniciativas y propuestas, las distintas visiones y opiniones de los miembros, se valorarán las propuestas y se concretarán cuáles de estas consideran oportuno tomar en consideración y son elegidas, así como la forma en que se tendría que concretar la actuación de la Administración; y en caso de tratarse de una actuación pública ya llevada a cabo, la conclusión o las conclusiones alcanzadas y las alternativas que se proponen. Respecto a cada decisión, se indicará si ha tenido el apoyo mayoritario o por unanimidad de los miembros del foro. El informe, que en ningún caso será vinculante para la autoridad convocante, se hará público en la página web institucional de la Administración convocante y en el portal de participación de la Administración autonómica, sin perjuicio de la difusión que se pueda hacer a través de otros medios.

Es cierto que las asambleas ciudadanas presentan unas características propias que no encajan en la regulación de los foros de participación ciudadana que hace la ley balear. Me refiero, por ejemplo, a la selección de los participantes que debe ser aleatoria y recogiendo una muestra que represente a toda la sociedad, algo que no casa con la obligatoriedad de inscripción en el registro único de participación ciudadana ni con la posibilidad de que participen entidades o organizaciones ciudadanas. Además, la ley limita los foros de participación ciudadana a 9 miembros y, tal y como hemos vistos, las

asambleas ciudadanas suelen ser foros bastante más numerosos. Estas singularidades son las que tendrá que regular la norma que se dicte para la composición, funcionamiento y organización de la asamblea ciudadana balear para el clima.

## **5.2. El caso catalán**

La Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático regula en su art. 54 la participación pública en planes y programas y el acceso a la información ambiental. Según este precepto, el gobierno debe facilitar la información adecuada y fomentar la participación de los ciudadanos en todas las políticas climáticas mediante la mesa social del cambio climático o un proceso descentralizado en todo el territorio. Entendemos que la mesa social del cambio climático dista mucho del cometido de las asambleas ciudadanas pues se concibe como un órgano colegiado adscrito al departamento competente en materia de cambio climático que canaliza la participación, la información y la consulta a las entidades y organizaciones más representativas del tejido social, económico y ambiental de Cataluña sobre las políticas climáticas (art. 31).

Entre sus funciones, se recogen: a) la formulación de propuestas de actuación en materia de políticas climáticas; b) el análisis y la formulación de propuestas sobre la planificación climática, sobre las actualizaciones y revisiones de dicha planificación, sobre los marcos estratégicos de mitigación y adaptación y en materia de presupuestos de carbono; y c) la formulación de propuestas a la comisión interdepartamental del cambio climático y cualquier otra función consultiva que le sea encomendada. Y en cuanto a su composición se garantiza que haya miembros elegidos de entre las entidades y asociaciones más representativas de los ámbitos de la Administración local, de la investigación, empresarial, profesional, vecinal, sindical, ambiental y económico de Cataluña.

Por tanto, en la mesa social no participan los ciudadanos como personas físicas sino las organizaciones y entidades más representativas de la sociedad. Esta falta de participación directa de la ciudadanía se consigue con la creación de la asamblea ciudadana para el clima catalana. Y ello sería posible, igual que hemos visto en el caso balear, por la previsión en la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, de los foros de participación como espacios de deliberación, análisis, propuesta y evaluación de las iniciativas y las políticas públicas. Los foros de participación pueden tener carácter temporal o permanente. Estos foros están integrados por un conjunto de ciudadanos y representantes de entidades cívicas seleccionados por la Administración como muestra representativa de un sector o colectivo directamente concernido por

la iniciativa o política pública. También pueden incluir a expertos en la materia independientes.

Según el art. 55, los foros pueden tener las siguientes finalidades: a) deliberar sobre la idoneidad de una iniciativa pública que se quiere poner en práctica y prever los efectos sobre el sector al que va dirigida; b) efectuar el seguimiento de las políticas públicas y proponer medidas para su mejora, especialmente en cuanto a la prestación de servicios; c) analizar y evaluar los resultados de las políticas públicas.

Para su efectividad, la comunidad autónoma y las entidades locales deben crear y regular un registro de participación en el que pueden inscribirse voluntariamente las personas, entidades y organizaciones cívicas representativas que lo deseen, para formar parte y ser parte activa de los foros.

En este caso ocurre lo mismo que en el caso balear, la regulación general de los foros de participación no contempla las singularidades que presentan las asambleas ciudadanas para el clima. Por tanto, será la norma específica que se dicte para su creación la que tendrá que atender a esas singularidades.

### **5.3. El caso andaluz**

En el ámbito andaluz, la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, encargaba al plan andaluz de acción por el clima (en adelante, PAAC), que contuviera medidas para fomentar la participación ciudadana en la lucha contra el cambio climático. El PAAC<sup>36</sup> constituye el instrumento general de planificación estratégica en Andalucía para la lucha contra el cambio climático. Su misión es integrar el cambio climático en la planificación regional y local, para a la vez alinearlas con los planes del gobierno central, el Pacto verde europeo y el Acuerdo de París, contribuyendo a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible marcados por la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

El PAAC establece 6 objetivos estratégicos a 2030, 12 objetivos sectoriales y más de 137 líneas de acción distribuidas en tres programas: de mitigación y transición energética<sup>37</sup>, de adaptación<sup>38</sup> y de comunicación/participación, que

---

<sup>36</sup> Aprobado por el Consejo de Gobierno el 13 de octubre de 2021 y publicado mediante el Decreto 234/2021, de 13 de octubre.

<sup>37</sup> El Programa de Mitigación de Emisiones para la Transición Energética tiene por objeto establecer las estrategias y acciones necesarias para alcanzar el objetivo de reducción de emisiones, así como la coordinación, seguimiento e impulso de las políticas, planes y actuaciones que contribuyan a dicha reducción y a la transición hacia un nuevo modelo energético. Define diez áreas estratégicas en materia de mitigación.

se desarrollarán en sus despliegues operativos con horizonte 2022, 2026 y 2030. A nosotros no interesa el tercero de estos programas, el programa de comunicación y participación que tiene por objeto fomentar las acciones de información, formación y corresponsabilización para la participación activa de la sociedad en la lucha contra el cambio climático, y promover e impulsar la participación ciudadana en el desarrollo de las políticas en esta materia. Este programa abarcará los siguientes tipos de acciones: a) acciones de comunicación para la sensibilización y mejora del conocimiento sobre cambio climático en Andalucía; b) acciones de educación ambiental, formación y transferencia de conocimiento en materia de mitigación y adaptación al cambio climático. Se presta especial atención a las acciones formativas del sistema educativo andaluz; y c) acciones de voluntariado ambiental en materia de cambio climático. Y como objetivos estratégicos de comunicación y participación: a) apoyar el programa de mitigación de emisiones y transición energética para conseguir cumplir los objetivos de reducir las emisiones de GEI y en materia energética, y b) apoyar el programa de adaptación para conseguir cumplir con el objetivo de reducir el riesgo de los impactos del cambio climático. Este apartado incluirá los principales objetivos en materia de gestión del conocimiento e innovación.

Podemos observar que no se recoge en el plan ninguna referencia a la creación de la asamblea ciudadana para el clima como medida para fomentar la participación ciudadana en Andalucía en esta materia. Es más, la propia Ley andaluza de cambio climático recoge como órganos de participación social la comisión interdepartamental de cambio climático (regulada en el Decreto 44/2020, de 2 de marzo) y el consejo andaluz del clima (regulado en el Decreto 175/2021, de 8 de junio). A través de este último se facilita la participación de la ciudadanía desde el primer momento en la definición de las actuaciones previstas por la Junta en la lucha contra el cambio climático, minimizando su impacto. Entre otras funciones, este consejo formulará recomendaciones relativas a planes, programas y líneas de actuación relacionadas con el cambio climático y participará en la actualización de los valores de referencia fijados en el PAAC. De hecho, en su seno se conformará un grupo de trabajo formado por especialistas independientes de prestigio reconocido en diversos campos del conocimiento relacionados con este fenómeno, que asesorarán científicamente al consejo. En cuanto a su composición, además de personal de la Administración andaluza, estatal y local, también incluirá representantes de la sociedad civil y agentes económicos y sociales. Entendemos que este consejo del clima, aunque se trate de un órgano de participación social, está muy alejado de la finalidad de

---

<sup>38</sup> El Programa de Adaptación persigue orientar y establecer la programación de actuaciones de adaptación al cambio climático de la sociedad andaluza, el tejido empresarial y productivo andaluz, la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades locales, según una evaluación de riesgos asumibles basada en un escenario común.

las asambleas ciudadanas y no podría suplir su función. De hecho, el que formen parte de su composición miembros de la Administración general, regional y local desvirtúa la finalidad última de las asambleas ciudadanas.

Por ello, creemos que Andalucía debería apostar por una figura de participación deliberativa y crear su propia asamblea. Y ello, a la luz de su Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana. En efecto, en ella, entre los procesos de participación ciudadana, aunque no se regula como en el caso balear o catalán los foros de participación, se regula la deliberación participativa. Este proceso consiste en el contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación o adopción de una política pública en el que se abre un espacio por parte de los órganos competentes de la Administración pública andaluza o de las entidades locales para conocer los intereses, posiciones y propuestas de la ciudadanía (art. 18).

Los procesos de deliberación participativa se realizarán inmediatamente después del inicio del procedimiento de decisión o de formulación y adopción de una política pública. Su inicio requerirá acuerdo expreso del centro directivo competente por razón de la materia o del presidente de la entidad local a la que afecte la iniciativa por razón de la materia o del órgano competente de la entidad local a la que afecte la iniciativa. Además, se contempla la iniciativa ciudadana para solicitar la realización de un proceso de deliberación participativa en el ámbito autonómico, necesitando para ello el apoyo de un mínimo de 20.000 firmas válidas entre aquellas personas físicas con derecho a participación ciudadana<sup>39</sup>. En el ámbito local, el ejercicio de la

---

<sup>39</sup> Según el art. 6, todos los ciudadanos y ciudadanas, con capacidad de obrar de acuerdo con la normativa básica de procedimiento administrativo común, que tengan la condición política de andaluces o andaluzas y las personas extranjeras residentes en Andalucía tienen derecho a participar en el proceso de dirección de los asuntos públicos que sean competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de las entidades locales andaluzas. La participación ciudadana podrá ser ejercida, en los términos recogidos en esta Ley, directamente o a través de las entidades de participación ciudadana. A efectos de la Ley, tienen la consideración de entidades de participación ciudadana: a) Las entidades privadas sin ánimo de lucro que: 1.º Estén válidamente constituidas, de acuerdo con la normativa que les sea de aplicación. 2.º Su actuación se desarrolle en el ámbito del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 3.º Tengan entre sus fines u objetivos, de acuerdo con sus estatutos o norma de creación, la participación ciudadana, o bien la materia objeto del proceso participativo de que se trate; b) Las entidades representativas de intereses colectivos cuyo ámbito de actuación se desarrolle en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; c) Las agrupaciones de personas físicas o jurídicas que se conformen como plataformas, movimientos, foros o redes ciudadanas sin personalidad jurídica, incluso las constituidas circunstancialmente, cuya actuación se desarrolle en el ámbito del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debiendo designarse una comisión y un representante de la misma. Las personas agrupadas, las que formen parte de la Comisión y el representante deberán acreditar su personalidad y el cumplimiento de los

iniciativa ciudadana requerirá el número de firmas válidas que se establezca en los respectivos reglamentos de participación ciudadana (art. 20).

En cualquier caso, una vez acordado el inicio del proceso de deliberación participativa, se adoptará por el órgano competente el acuerdo básico participativo en el que se determinarán como mínimo, los siguientes extremos: a) el tipo de proceso de participación ciudadana; b) el asunto o asuntos objeto de deliberación, concretado en una propuesta o proyecto inicial; c) el órgano de la Administración competente responsable de la coordinación del proceso; d) la duración máxima del período de deliberación, que en ningún caso podrá exceder de cuatro meses desde la publicación de su apertura en el boletín oficial correspondiente, excepto en aquellos supuestos de especial complejidad en los que se podrá ampliar a seis meses de forma motivada; y e) Las vías o medios de información de la apertura y desarrollo del proceso.

Pues bien, aprobado el acuerdo básico participativo, se hará público en la sede electrónica, portal o página web del órgano competente para acordar el inicio del proceso y se publicará en el BOJA o boletín oficial de la provincia. Una vez concluida la deliberación participativa, el centro directivo competente por razón de la materia o el órgano competente elaborará un informe final sobre el proceso, que contendrá las conclusiones alcanzadas y una valoración de la deliberación efectuada. Dicho informe se publicará en la sede electrónica, portal o página web, así como en los boletines oficiales si se considera oportuno.

La regulación andaluza, a diferencia de la balear y catalana, al ser más generalista, encaja bastante bien con las características que presentan las asambleas ciudadanas. Por tanto, creemos que la creación de asambleas para el clima a nivel tanto andaluz como local no debe presentar muchos problemas jurídicos. Lo importante es que, tal y como dice la Ley 7/2017, el acuerdo básico participativo determine muy bien el tipo de proceso que se va a llevar a cabo, el objeto de la deliberación, el órgano de la Administración competente responsable de la coordinación del proceso y la duración del período de deliberación. También nos parece muy positivo la posibilidad de que el proceso de deliberación participativa pueda solicitarse a través de la iniciativa ciudadana. Y, por último, destacar también que en la legislación andaluza, a diferencia de la catalana y balear, se recoge como medida de eficacia de los procesos de participación ciudadana, la obligatoriedad o vinculatoriedad, con carácter general, de los resultados de los procesos de participación. En este

---

requisitos del apartado 1, así como la determinación de intereses, identificación, fines y objetivos concretos respecto al proceso participativo de que se trate, su carácter circunstancial o temporal, en su caso, y el resto de los requisitos que se establezcan reglamentariamente; y d) Las organizaciones sindicales, empresariales, colegios profesionales y demás entidades representativas de intereses colectivos.

sentido, el art. 16. 2 establece que “*en caso de que los resultados derivados de los procesos participativos que se pongan en marcha al amparo de esta Ley no sean asumidos total o parcialmente, el órgano competente para adoptar la decisión estará obligado a motivarla*”. Por tanto, en principio, la Administración pública está comprometida con los resultados del proceso de deliberación participativa obligando a su motivación en caso de no asumirlos total o parcialmente.

#### **5.4. El caso navarro**

La comunidad foral de Navarra no presenta el problema de viabilidad jurídica que hemos visto en el caso balear, catalán y andaluz pues su Ley foral de cambio climático y transición energética aprobada por el parlamento navarro el 17 de marzo de 2022 contempla la creación de la asamblea ciudadana del cambio climático<sup>40</sup>. Su regulación es bastante escueta pues solo se recoge que tendrá carácter deliberativo y sus propuestas no serán vinculantes, ya que su composición, organización y funcionamiento se regirán por lo que dicte la correspondiente orden foral.

### **6. UNA PRIMERA VALORACIÓN DE LA ASAMBLEA ESPAÑOLA QUE SIRVA A MODO DE PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE LAS ASAMBLEAS AUTONÓMICAS Y LOCALES PARA EL CLIMA**

De lo expuesto en estas páginas parece claro que no podemos negar que la puesta en funcionamiento de la asamblea climática española constituye un nuevo hito en la lucha contra el cambio climático. España no podía quedarse al margen de estos ejercicios de democracia participativa o deliberativa en una cuestión tan importante con el clima. Aunque es pronto aún para realizar ninguna valoración definitiva, pues habrá que esperar a que finalice este primer mandato, podemos adelantar algunas reflexiones previas:

1. De su configuración y estructura observamos pocas innovaciones, pues todos sus elementos configuradores se corresponden de alguna manera con algunas de las características de los distintos modelos europeos que hemos analizado en este trabajo.
2. Carácter permanente. Su creación se hace con vocación de permanencia (al estilo sueco), pues su funcionamiento se ha configurado a través de mandatos. En cada uno de ellos se irá definiendo el objeto y la pregunta a debatir. Nos parece este un aspecto muy positivo pues parece que la implicación de la

---

<sup>40</sup> Al cierre de este trabajo se encuentra aún pendiente de publicación en el Diario oficial de Navarra.

ciudadanía en la toma de decisiones se puede consolidar a lo largo del tiempo con carácter estructural.

3. Objeto o finalidad de la asamblea. En este primer mandato, la asamblea tiene que responder a la pregunta ¿"Una España más segura y justa ante el cambio climático, ¿Cómo lo hacemos?". Creemos que el objeto de la asamblea se ha definido de forma amplia, pudiendo dar lugar a respuestas poco concretas o ambiguas. Para evitarlo va a ser fundamental la labor de los órganos de gobernanza a la hora de ir concretando y delimitando el contenido de las distintas sesiones para conseguir responder a la pregunta con efectividad.

4. Carácter online. Hacerla online tiene ventajas y desventajas. Las posibilidades de contar con expertos de primerísimo nivel son mayores en una asamblea online, lo que siempre va a ofrecer mayor calidad a las sesiones. Pero también, ese carácter online presenta algunas limitaciones pues siempre genera menor conexión entre los participantes y la calidad de los debates se devalúa. Quizás el mejor modelo sea un sistema mixto, donde los participantes estén de forma presencial pero pudiendo contar con los mejores especialistas en cada materia de forma online.

5. Transparencia. Los parámetros que ha seguido la asamblea española son muy similares a los seguidos en otras asambleas europeas. No obstante, en nuestro caso no tenemos información alguna sobre los datos de los participantes y los criterios específicos utilizados para la selección. Desconocemos, por ejemplo, la edad mínima o el nivel educativo exigido de partida. En la página web se recoge que toda esa información se ofrecerá al finalizar la asamblea para garantizar su imparcialidad. En el modelo español, además, la variable sobre la opinión acerca del cambio climático no ha sido tomada en cuenta, y creemos que, como hemos visto, podría aportar un plus en la selección de los participantes.

6. Pero, por encima de todo, detectamos dos grandes carencias en el modelo español: su carácter no vinculante y la escasa repercusión mediática. Hemos visto en este trabajo la importancia del carácter vinculante de los resultados, pues es lo que justifica la realización efectiva del derecho a la participación ciudadana. En el caso español, no queda claro el compromiso público que se asume, pues la orden ministerial solo establece que el informe final será público, se remitirá al gobierno, y se presentará al pleno del congreso de los diputados. Y en la exposición de motivos de la norma se recoge que servirá de base para el debate en todos los niveles de la Administración pública, así como para los actores de la economía y la sociedad y que se remitirán al gobierno y al congreso de los diputados para asegurar el conocimiento de las propuestas y las preferencias de la ciudadanía sobre cómo alcanzar la neutralidad climática y mejorar nuestra capacidad de adaptación. Entendemos

que ello no es suficiente. Las recomendaciones finales deben ser implantadas de una u otra forma. Es cierto que ello requiere, en nuestra opinión, de un ejercicio de estudio en profundidad a posteriori para analizar bien todas y cada una de las propuestas así como su viabilidad, pues no debemos olvidar que los informes finales deben ser redactados por la propia asamblea y no por los grupos de expertos ni los organizadores (el único caso europeo en el que esto no se ha respetado ha sido en el jurado finlandés de acción climática). Por ello, la creación de un órgano especializado independiente en un segundo momento (al estilo irlandés) para extraer de las conclusiones de la asamblea una serie de medidas claras y concisas, así como su forma de implementarlas, nos parece que es la opción que más garantiza el derecho a la participación ciudadana en esta materia asegurando la calidad y oportunidad de las medidas.

7. Y en cuanto a la repercusión mediática creemos que se puede hacer un esfuerzo mayor de sensibilización ciudadana. Es cierto que copiando el modelo escocés se ha hecho una consulta previa a la ciudadanía española en la que cualquier persona podía opinar sobre las cuestiones de mayor relevancia que pudieran ser de interés para las deliberaciones de la asamblea bajo la premisa “*Una España más segura y justa ante el cambio climático ¿Cómo lo hacemos?*”. Si bien la iniciativa es muy positiva pues se pretendía implicar a la ciudadanía para conocer qué temas les parecen de mayor interés para enriquecer los contenidos de la asamblea, creemos que, primero, no se le dio suficiente difusión pública y, segundo, su funcionamiento no creemos que haya conseguido el objetivo de ayudar a la asamblea en su deliberación. Y es que si dicha consulta se realiza a modo de encuesta con una serie de preguntas a las que se responde con una escala de 1 a 5, los resultados pueden salir condicionados tanto por lo que se ha preguntado como por la forma de hacerlo<sup>41</sup>. Quizás hubiera sido preferible dejar un espacio para la libre respuesta ciudadana y que se pudieran presentar propuestas que luego fueran debatidas en la asamblea (estilo sueco). Por lo demás, salvo alguna noticia aislada el día anterior de cada sesión en los medios de comunicación no se está realizando una cobertura mediática relevante de su seguimiento. Para ello hubiera sido importante dejar asistir a las sesiones (al menos a las plenarias) a los medios de comunicación.

En cualquier caso, el balance final, sin duda, debe ser positivo. Como ha señalado el profesor López Ramón<sup>42</sup>, las asambleas ciudadanas constituyen un instrumento de democracia participativa que no viene a sustituir al sistema actual de democracia representativa, pero que creemos que aporta un valor

---

<sup>41</sup>El [informe](#) completo de valoración de la consulta previa es de carácter público y está publicado en la página web de la asamblea ciudadana.

<sup>42</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Cambio climático y participación a la francesa”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 57, 2021, pág. 143.

añadido en una cuestión tan necesitada de implicación ciudadana como es el clima y la lucha contra cambio climático. Esperamos que poco a poco, mandato a mandato, nuestra asamblea ciudadana por el clima vaya incorporando algunas de nuestras propuestas dirigidas a garantizar un ejercicio real y efectivo del derecho a la participación ciudadana en materia climática.

Estas valoraciones deberían ser tenidas en cuenta en la creación de asambleas ciudadanas por las comunidades autónomas y los entes locales. Creemos que estas Administraciones públicas no deberían demorar su creación. En particular, aquellas que han legislado ya en materia de cambio climático (Cataluña, Andalucía, islas Baleares, Navarra y pronto también País Vasco). Las asambleas ciudadanas por el clima son una herramienta innovadora para fomentar la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas; ayudan a recuperar la confianza en las instituciones; superar la polarización de los debates en cuestiones climáticas y resolver situaciones de bloqueo político en esta materia; y suponen, además, un ejercicio de divulgación científica con múltiples beneficios. Todo esto sin olvidar que la necesaria transición ecológica tiene que ser socialmente justa y garantizar el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Y para ello, es fundamental que la participación ciudadana sea real y efectiva, lo que se consigue con un compromiso público firme de asumir, en mayor o menor medida, los resultados de las asambleas ciudadanas.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, E., La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 61, 1989.

BERMEJO LATRE, José Luis. La participación del público en la protección de la biodiversidad. *Monografías de la Revista aragonesa de Administración Pública* núm. XVI (sobre instrumentos territoriales para la protección de la biodiversidad), 2016.

COTINO HUESO, Lorenzo. Derecho y «Gobierno Abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones Públicas. Propuestas concretas. *Monografías de la Revista aragonesa de Administración Pública* núm. XIV (sobre Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI), 2013.

CUBERO MARCOS, José Luis, ITURRIBARRIA RUIZ, Marta y LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. *Acceso a la información*,

*participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Gobierno Vasco, 2009.

FERNÁNDEZ DE GATA SÁNCHEZ, Dionisio. El ambicioso Pacto Verde Europeo. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, mayo 2020., págs. 78-109. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/05/2020\\_05\\_Recopilatorio\\_101\\_AJA\\_Mayo.pdf#page=80](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/05/2020_05_Recopilatorio_101_AJA_Mayo.pdf#page=80) (Fecha de último acceso 14 de abril de 2022).

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. y PÉREZ MONGUIÓ, José María. *Vox Populi: Consultas populares y procesos participativos*. Thomson Reuters-Aranzadi, 2018.

GARCÍA GARCÍA, Sara. Construcción y aplicación de la llamada Ley europea del clima: el paso definitivo hacia la neutralidad climática y la energía verde en la Unión Europea. *Revista La Ley. Unión Europea*, n. 93, 2021.

GARCÍA GUTIÁN, Elena. Democracia digital. Discursos sobre participación ciudadana y TIC. *Revista de Estudios Políticos*, n. 173, 2016, p. 177.

GARCÍA URETA, Agustín. 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.

GILES CARNERO, Rosa. *El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Dinámica de avances y limitaciones*. Ed. Aranzadi, 2021.

GÓMEZ-PASTRANA JIMENO, Teresa María. La importancia de los procesos participativos. En *La participación social en la Red de Parques Nacionales: análisis y retos*, Ecologistas en Acción – Ministerio de Medio Ambiente y Medio Natural y Marino, 2011, p. 11.

JARIA I MANZANO, Jordi. La participación del público en la evaluación ambiental estratégica. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.11, 2007.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. Participación y protección del medio ambiente. GARCÍA URETA, A. (coord.), *Estudios de Derecho ambiental europeo*. Lete, Bilbao, 2005.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Cambio climático y participación a la francesa. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 57, 2021, págs. 119-147.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Notas a la Ley de Cambio Climático. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 114, julio 2021, págs. 132-153. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/07/2021\\_07\\_Recopilatorio-114-Aja-julio.pdf#page=134](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/07/2021_07_Recopilatorio-114-Aja-julio.pdf#page=134) (Fecha de último acceso 14 de abril de 2022).

LOZANO CUTANDA, Blanca. Análisis general de la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, LOZANO CUTANDA, Blanca (dir.). *Examen de la nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente*. Estudios de Derecho Judicial, n. 137, 2007.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. ¿Participación efectiva o quimera procedimental? NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (Dir.). *Evaluación de impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Atelier, Barcelona, 2009.

PALLARÉS SERRANO, Anna. La participación pública en materia de medioambiente. PIGRAUI SOLÉ, Antoni. *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus*. Atelier, Barcelona, 2008.

PALOMAR OLMEDA, Alberto. *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición energética*. Ed. Aranzadi, 2021.

PAREJO NAVAJAS, Teresa y TAFUR, Víctor (Coords.). *Principios de derecho ambiental y agenda 2030*, Ed. Tirant lo Blanch, 2019.

PÉREZ MONGUIÓ, José María. Deconstruyendo los procesos participativos. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 54, 2019.

PLAZA MARTÍN, Carmen. La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos reto. *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, Vol. IX, n. 1, 2018, págs. 1-70.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

SANZ LÓPEZ, Carmen y TORRES RODRÍGUEZ, Adolfo José. Gobernabilidad de las áreas protegidas y participación ciudadana. Papers. *Revista de Sociología*, n. 82, 2006, p. 147.

SARASIBAR IRIARTE, Miren. La Cumbre del Clima de París: ¿un avance importante en la política del cambio climático? *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 11, n. 2, 2016, págs. 307-314.

SORO MATEO, Blanca. *Un derecho para el cambio climático*. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 209, 2020, págs. 279-316.

TUR AUSINA, Rosario. Leyes de participación ciudadana experiencia canaria y valenciana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 14, 2013.

Otros documentos:

Asambleas ciudadanas: el poder de la participación social en la acción climática, Fundación Conama, 2020. (<http://www.fundacionconama.org/wpcontent/uploads/2021/01/Informe-asambleas-climaticas.pdf>).

Asambleas climáticas nacionales. KNOCA, 2021 (<https://knoca.eu>).