

Blanca Lozano Cutanda
Catedrática de Derecho
Administrativo en CUNEF
Universidad.
Consejera académica
de Gómez-Acebo & Pombo

Educación, información y participación, claves para convencer a la ciudadanía sobre el cambio de hábitos por el cambio climático

“Es inequívoco que las actividades humanas han calentado la atmósfera, el océano y la tierra”, según el Grupo Internacional de Expertos sobre el Cambio Climático. Los datos señalan que el cambio climático está teniendo ya impactos importantes en nuestro país. La educación, la información a la ciudadanía y su participación son tres de los elementos necesarios para abordarlos. De todo ello hablamos en esta entrevista con Blanca Lozano Cutanda.





¿Desde su punto de vista, cuáles son los principales impactos que puede tener el cambio climático en España en las próximas décadas?

El cambio climático está teniendo ya impactos importantes en nuestro país. Eso es algo que estamos empezando a percibir directamente, sin necesidad de que ningún informe científico nos lo diga. A la mayoría de la población nos ha parecido que la ola de calor del pasado verano no ha sido “normal”, entendiendo por tal lo que hemos vivido hasta ahora.

Y los datos lo confirman: la Agencia Estatal de Meteorología ha hecho público que “el pasado verano meteorológico (junio, julio y agosto de 2022) en España ha resultado el más cálido de su serie, iniciada en 1961”, y que “con los datos actualmente disponibles, puede considerarse que hubo una ola de calor en la península y Baleares entre el 30 de julio y el 15 de agosto, con una anomalía de 3,8 °C, una temperatura máxima de la ola de 36,1 °C y una extensión 27 provincias”¹.

Creo que puede decirse que el verano de 2022, con esta interminable ola de calor, y los pavorosos incendios que asolaron Francia, ha supuesto un punto de inflexión en la percepción por la población española del cambio climático como un problema de presente, no de futuro. Esta percepción tiene también su reflejo en el cambio de estrategia de los “negacionistas”, que han dejado de afirmar que este fenómeno no existe para defender que no está provocado por el hombre, que se debe a ciclos naturales del clima en los que el ser humano no tiene ninguna incidencia.

Sin embargo, la ciencia también ha demostrado que el cambio climático se debe a la acción humana. Según explica la asociación sin ánimo de lucro *Union of Concerned Scientists*², el CO₂ nos permite, en particular, constatar que el cambio climático es de origen antropogénico, porque “este gas contiene información sobre su fuente. Los científicos pueden distinguir

¹ https://www.aemet.es/es/noticias/2022/09/resumen_clima_agosto_2022

² <https://www.ucsusa.org/>

cuánto CO₂ viene de fuentes naturales, y cuánto de los combustibles fósiles. Comparado con otras fuentes de producción de carbono, el emitido por hidrocarburos tiene una ‘firma isotópica’ particular —es decir, la cantidad relativa de átomos livianos y pesados— la cual es diferente al carbono de otras fuentes. Cuando la proporción entre átomos pesados y livianos disminuye, esto indica que la proporción de carbono emitido por hidrocarburos es mayor. A través de los años, la proporción entre átomos pesados y átomos livianos ha disminuido mientras la cantidad de CO₂ ha aumentado. Según esta información, los científicos infieren que las emisiones de carbono producidas por la quema de hidrocarburos es la mayor contribuyente a la concentración de CO₂ de la actualidad”.

Es inequívoco que las actividades humanas han calentado la atmósfera, el océano y la tierra. Esta es una de las conclusiones del sexto informe de evaluación (ar6) publicado, entre 2021 y 2022, por el Grupo Internacional de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por *Intergovernmental Panel on Climate Change*). Aunque el IPCC, que revisa y resume toda la información científica disponible, es siempre cauteloso en sus aseveraciones, en este informe, a diferencia de los anteriores, descarta ya cualquier posible duda acerca de la causa antropogénica del cambio climático: se trata de un hecho probado, sin incertidumbre probabilística significativa³.

Con el arsenal de datos científicos que aporta, el ar6 del IPCC pretende poner fin a las teorías negacionistas del cambio climático. En este sentido, la pandemia del COVID-19, cuyos efectos aún sufrimos, parece que ha incidido sobre la fragilidad de la especie humana y la necesidad de proteger la salud y el medio ambiente. Pero, por otro lado, esta epidemia ha puesto también al descubierto cómo la irracionalidad de la especie humana puede poner en peligro su propia supervivencia. Si ante una realidad tan incontestable como los miles de muertos y enfermos por el COVID, un sector de la población ha negado la propia existencia del virus y la eficacia de las vacunas, ¿cómo esperar que exista unanimidad sobre un fenómeno tan intangible como es el cambio climático?

Sin embargo, los efectos del calentamiento global se están dejando sentir ya. En 2021, el informe “Impactos y riesgos derivados del cambio climático en España”, elaborado por un grupo de científicos para el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (editores M. J. Sanz y E. Galán)⁴, señala las evidencias de

los impactos del cambio climático e identifica los riesgos potenciales en diversos sectores, entre los cuales podemos destacar los siguientes:

a) En los recursos hídricos, el informe señala que ya se ha observado una reducción del caudal de los principales ríos de la Península Ibérica durante la segunda mitad del siglo XX, con una tendencia a la baja de los caudales anuales más pronunciada en primavera e invierno. Como efecto previsible del cambio climático, se espera un aumento generalizado en la intensidad y magnitud de las sequías meteorológicas e hidrológicas, debido principalmente al aumento de la evapotranspiración y, secundariamente, a la reducción de las precipitaciones.

b) En el suelo. Las proyecciones sobre cambio climático en España apuntan hacia una creciente aridez y el consiguiente aumento del riesgo de desertificación. Un dato muy preocupante que señala el informe es que España es ya uno de los tres países de la Unión Europea con mayor riesgo de incendios, y que es previsible que este riesgo aumente con el incremento de las temperaturas.

c) En las especies forestales, el informe indica que “se han observado ya cambios fenológicos, como el aumento o desplazamiento del periodo de permanencia de la hoja en especies caducifolias, y cambios en los periodos de floración y fructificación de muchas especies”. Algunas especies forestales —añade— se están viendo afectadas negativamente, con incrementos en la defoliación y aumento de las tasas de mortalidad, y es muy probable que la resiliencia de nuestros bosques pueda verse reducida en el futuro si se producen sequías recurrentes.

d) En el medio marino, el informe constata que “los impactos sobre la biodiversidad y los ecosistemas, así como en la pesca y acuicultura, son cada vez mejor conocidos y se deben fundamentalmente al aumento de temperatura, la acidificación y la pérdida de oxígeno. Así, se observan cambios en la distribución y abundancia de especies de flora y fauna marina, cambios fenológicos, establecimiento de especies invasoras y disminución del potencial pesquero y acuícola, principalmente”.

Estos y otros efectos que causa el cambio climático perjudican, en especial, a la agricultura, que es uno de los grandes ejes del sector primario español. En este sentido, el informe advierte que “ya hay evidencias constataadas del cambio fenológico en algunas especies frutales de hueso y en los cítricos en España debido al avance de las temperaturas primaverales y la falta de días fríos. Asimismo, los viticultores han constatado un adelanto de la fecha de maduración de la uva. Estos cambios tienen

3 El ar6 está compuesto por los informes de los tres grupos de trabajo y por un informe de síntesis para los responsables políticos. Puede consultarse en: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>
4 https://adaptecca.es/sites/default/files/documentos/impac-tosyriesgoscccespanawebfinal_tcm30-518210_0.pdf

“ España es ya uno de los tres países de la Unión Europea con mayor riesgo de incendios

efectos en la calidad de las cosechas o en la competitividad del cultivo de estación temprana”.

¿Cómo se puede convencer a los ciudadanos de que es necesario cambiar hábitos por el cambio climático?

Sin lugar a dudas, a través de la información y de la educación.

A la información me referiré en relación con la siguiente pregunta, relativa al diálogo entre la Administración y los ciudadanos.

Pero la educación es, incluso, más importante. La enseñanza no universitaria es la que forja realmente la mente de los ciudadanos. La mejor prueba de ello son las batallas ideológicas que se generan en torno a su regulación. Hay que recordar, en este sentido, que en el debate constituyente que dio lugar a la aprobación de la Constitución de 1978 el mayor escollo no fue la configuración territorial del Estado de las Autonomías, sino la redacción del artículo 27, relativo a la libertad de enseñanza. Las posiciones que pueden calificarse “de izquierda” y “liberales” se enfrentaron sobre el alcance que debía darse en este precepto al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, en especial en lo relativo a la financiación pública de los centros privados. Ello dio lugar a un precepto abierto y ambiguo, en el que caben distintas interpretaciones, lo que ha propiciado que, en cuarenta años de democracia, se hayan aprobado nada menos que ocho leyes educativas distintas. Cada cambio de Gobierno trae una reforma educativa, sin esperar incluso a que la anteriormente aprobada de otro signo político haya llegado a implantarse. Cuestiones como la asignatura de Religión, la educación en valores o la lengua vehicular de la enseñanza en regiones con lengua propia, se convierten en auténticos campos de batalla, porque todos somos conscientes de la trascendencia que tiene la formación de los niños.

No es de extrañar, por ello, que el Objetivo 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, establezca, como una de sus metas, “de aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos

adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, [...]”.

La actual ley de educación, la conocida como LOMLOE (Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación), se adhiere a este objetivo, reconociendo en su exposición de motivos que, “dado que el sistema educativo no puede ser ajeno a los desafíos que plantea el cambio climático del planeta, los centros docentes han de convertirse en un lugar de custodia y cuidado de nuestro medio ambiente. Por ello han de promover una cultura de la sostenibilidad ambiental, de la cooperación social, desarrollando programas de estilos de vida sostenible y fomentando el reciclaje y el contacto con los espacios verdes”.

Con este fin, reconoce esta exposición de motivos que “la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial ha de incardinarse en los planes y programas educativos de la totalidad de la enseñanza obligatoria, incorporando los conocimientos, capacidades, valores y actitudes que necesitan todas las personas para vivir una vida fructífera, adoptar decisiones fundamentadas y asumir un papel activo –tanto en el ámbito local como mundial– a la hora de afrontar y resolver los problemas comunes a todos los ciudadanos del mundo”.

Para ello, la ley incluye toda una serie de medidas, entre las que destacan: la obligación de cursar en la educación secundaria obligatoria la materia de “Educación en valores cívicos y éticos”, que debe incluir, entre sus contenidos, “la educación para el desarrollo sostenible” (art. 25.7), así como los objetivos sobre la educación para el desarrollo sostenible de los profesores. La disposición adicional sexta de la ley dispone, en este sentido, que “para el año 2022 los conocimientos, habilidades y actitudes relativos a la educación para el desarrollo sostenible y para la ciudadanía mundial habrán sido incorporados al sistema de acceso a la función docente. Asimismo, en 2025 todo el personal docente deberá haber recibido cualificación en las metas establecidas en la Agenda 2030”.

Sin duda, la incorporación a la enseñanza obligatoria de la educación para el desarrollo sostenible va a dar sus frutos a medio plazo. Para ello, claro está, es necesario que la formación en la protección del medio ambiente de los alumnos

se haga de forma eficaz, sin reducirse a unas cuantas “charlas ecológicas”. De modo reciente, he tenido la ocasión de conocer Tokio, y una de las muchas cosas que me llamaron la atención fue la imaculada limpieza de sus calles a pesar del hecho, sorprendente, de que no hubiera papeleras a disposición de los transeúntes. Fidel Vives, nuestro guía y conocedor de primera mano de la cultura japonesa por sus vínculos familiares, nos explicó que en los colegios japoneses los niños almuerzan en el mismo pupitre en el que atienden las clases, de tal forma que aprenden a recoger, ordenar y reciclar desde la primera infancia. Creo que en nuestro país estamos aún muy lejos de inculcar a los niños esta cultura del cuidado del entorno.

“ Resulta a mi juicio
desalentador comprobar
que son **excepción**
las **universidades**
que incluyen en su
plan de estudios una
asignatura de **Derecho**
Ambiental

Pero centrándome en la enseñanza universitaria y, en particular, en el Grado de Derecho en el que imparto mi docencia, resulta a mi juicio desalentador comprobar que son excepción las universidades que incluyen en su plan de estudios una asignatura de Derecho Ambiental, ni siquiera con carácter optativo, a pesar de que se trata de un sector del ordenamiento jurídico que tiene uno de los mayores índices de producción normativa (por dar un dato: la política de protección del medio ambiente es el segundo ámbito en el que más legisla la Unión Europea, solo superado por la política agraria común) y que se encuentra, además, en constante expansión.

Los planes de Derecho de las universidades españolas —con algunas y notables excepciones— parecen pensados todavía para el siglo XIX y no para el XXI: mucho más derecho privado que regulatorio y nada de nuevos derechos emergentes, como el digital o el de protección del medio ambiente. Influye en ello, sin duda, la inercia de los profesores, que se encasillan en las áreas

de conocimiento tradicionales y que son, no lo olvidemos, quienes integran sus órganos de gobierno.

Con relación al derecho ambiental, se alega que se trata de una “enseñanza transversal” que debe abordarse en todas las materias (algo parecido se dice de la digitalización), cuando no es cierto: hace años que la protección jurídica del medio ambiente es una rama del derecho consolidada y dotada de una sistemática y de unos principios propios.

En particular, los principios jurídicos que rigen en la protección del medio ambiente no solo son singulares, sino que en ocasiones vienen a modificar algunos de los postulados tradicionales del derecho. Así ocurre con el principio de precaución o cautela, reconocido por el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y reiterado por muchas leyes ambientales españolas, que habilita a los poderes públicos para actuar en situaciones de incertidumbre jurídica, aunque ello suponga alterar los principios tradicionales de subsidiariedad o de proporcionalidad de la intervención pública. Ante la gravedad del riesgo potencial y el carácter irreversible de los posibles daños, las autoridades pueden adoptar medidas preventivas, aunque supongan restringir otros derechos e intereses en juego. El Tribunal Supremo español ha dicho, en este sentido, que el principio de precaución permite “el actuar por si acaso llegan a aparecer daños no previstos, a veces ni siquiera imaginados. Aún cuando no se esté seguro de las consecuencias de determinadas actividades, éstas podrían ser tan nocivas que se considera necesario tomar medidas para evitarlas. Es la política que da lugar a las prevenciones en torno a los productos transgénicos y a muchas novedades científicas o tecnológicas cuyos efectos no se conocen todavía” (STS de 7 de julio de 2017, rec. 1683/2017).

Es necesario, por tanto, formar a los futuros abogados en estos principios y en las técnicas jurídicas a través de las cuales se instrumentan. Baste señalar, en este sentido, que la técnica de Evaluación Ambiental se aplica a cualquier proyecto, público o privado, con un potencial impacto ambiental significativo, y a prácticamente cualquier plan o programa público, por lo que justificaría, por sí sola, que se le dedicase un cuatrimestre de estudio.

Ha de concluirse, por ello, que, si bien la protección ambiental tiene una clara vertiente transversal, fruto de su incidencia en todas las ramas del derecho (de acuerdo con su principio de la integración de las exigencias ambientales en las demás políticas públicas, reconocido por el art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), también tiene una vertiente vertical, en cuanto materia singular y dotada de principios propios

y diferenciados, que debe ser objeto de estudio diferenciado en los grados de Derecho. En el mismo sentido, creo que puede afirmarse que las denominadas “finanzas sostenibles” han adquirido una importancia y una densidad regulatoria, por obra, en especial, de la regulación europea (en particular, del conocido como Reglamento de Taxonomía)⁵, como para justificar su inclusión como asignatura en los planes de estudio de los grados en Economía y en Administración y Dirección de Empresas.

Diálogo Administración y sociedad: ¿está funcionando en una cuestión tan importante como es el cambio climático?

Está funcionando cada vez mejor, pero aún hay que procurar que los ciudadanos conozcan y se impliquen más en los procesos de decisiones públicas que atañen al medio ambiente. Para ello, es fundamental la difusión activa de la información ambiental por las autoridades públicas. Los prodigiosos avances de las últimas décadas en las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) otorgan una oportunidad histórica para mejorar el carácter democrático de las instituciones públicas. En este sentido, la facilidad que tenemos hoy para acceder a la información a través de los medios telemáticos propicia una nueva concepción del derecho de acceso a la información, en el que las Administraciones *deben difundir* determinadas informaciones.

En el ámbito jurídico de la Unión Europea, la difusión por las Administraciones públicas de la información relativa al medio ambiente ha experimentado un avance muy importante en los últimos años como consecuencia de las obligaciones impuestas por la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental.

Para incorporar esta Directiva, en nuestro país se promulgó la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En materia de difusión ambiental por las autoridades públicas, esta ley establece las siguientes obligaciones (arts. 6 y ss.):

a) Elaborar y publicar, como mínimo cada año, un informe de coyuntura sobre el estado del medio ambiente, y cada cuatro años un informe completo. Estos informes, que son de ámbito nacional y autonómico y, en su caso, local, han de incluir datos sobre la



calidad del medio ambiente y sobre las presiones que experimenta, así como un sumario no técnico que sea comprensible para el público⁶.

⁶ En cumplimiento de esta obligación, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico difunde anualmente en su web (en el apartado “Servicio de información”) un informe, titulado “Perfil ambiental de España”. Este informe tiene como objetivo, según dice el Ministerio, “acercar la situación ambiental de España al mayor público posible, con información desagregada por comunidades autónomas y referencias a la Unión Europea”. El informe comienza con un resumen ejecutivo (de lectura muy recomendable porque resume los aspectos más destacables del informe), y sigue con los indicadores (en total 109) sobre los distintos temas ambientales y sectoriales agrupados en cinco áreas de conocimiento: aire y clima; naturaleza; sectores económicos; sostenibilidad (que incluye un apartado dedicado al reto demográfico y otros sobre “residuos y economía circular”); y una última área específica que se ha incorporado a esta edición dedicada a la “salud y evaluación del riesgo ambiental”. Por último, ofrece un apartado dedicado a las comunidades autónomas que ofrece la posibilidad de acceder a la información ambiental que suministra cada una de ellas. Las Administraciones autonómicas han avanzado también mucho en la difusión ambiental, y publican electrónicamente informes periódicos y otros documentos.

⁵ Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.

b) Adoptar las medidas oportunas para asegurar la difusión de la información ambiental y su puesta a disposición del público de la forma más amplia y sistemática posible, así como para garantizar que dicha información sea accesible a través de redes públicas de telecomunicaciones. La ley establece una lista de contenidos que debe incluir, como mínimo, esta información ambiental objeto de difusión (arts. 6 y 7).

Interesa señalar que, en caso de amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente, provocada por actividades humanas o por causas naturales, es obligatorio difundir inmediatamente toda la información necesaria para que el público susceptible de ser afectado pueda adoptar medidas para prevenir o limitar los daños provocados por la amenaza. Únicamente podrá eludirse este deber de información cuando concurran causas de defensa nacional o de seguridad pública. Tras la epidemia del COVID-19, algunos nos cuestionamos hasta qué punto las autoridades (tanto nacionales como internacionales) pusieron a disposición del público “toda la información necesaria” para que los ciudadanos pudiéramos adoptar medidas de prevención en los primeros meses de la pandemia, o si primó la decisión política de “no generar alarma”.

Además de estas obligaciones de difusión de información ambiental, tiene también enorme relevancia el deber de los poderes públicos de informar y de permitir la participación de los ciudadanos en la elaboración de “cualesquiera propuestas de planes, programas y disposiciones de carácter general”, o de sus modificaciones o revisiones (art. 16). En las materias cubiertas por esta ley es obligatorio, por tanto, que se publique cualquier propuesta de plan, programa o norma reglamentaria para que el público tenga “derecho a expresar sus observaciones u opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades” (a nivel estatal, la web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico tiene un apartado específico dedicado a la participación pública que canaliza este derecho de participación)⁷.

Pero, además, cada vez se arbitran cauces más directos y novedosos de participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que atañen al medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. Sobre uno de ellos, las “asambleas ciudadanas para el clima”, versa mi respuesta a siguiente pregunta.

¿Qué es la Asamblea Ciudadana para el Clima?

En los últimos años, se aprecia una tendencia creciente a reconocer la participación directa de los ciu-

dadanos en las cuestiones ambientales y, en especial, climáticas, a través de las llamadas “asambleas ciudadanas”, integradas normalmente por personas elegidas al azar, a las que se otorga competencia, normalmente de informe, sobre cuestiones importantes que son controvertidas y complejas.

Estas asambleas forman parte de los llamados modelos “lotocráticos” (de “gobierno por sorteo”), en donde una pequeña selección aleatoria de ciudadanos comunes representa al público en general: se habla, por ello, de “los minipúblicos”. Este “sorteo democrático” proviene de la Grecia clásica y actualmente no necesariamente implica un sorteo puro, pero sí la aplicación de criterios sociodemográficos para obtener una muestra diversa de la población por razón de edad, género y distribución geográfica (a los que se pueden añadir otros criterios como la renta o el nivel educativo), para garantizar mejor la representatividad de la ciudadanía en su conjunto⁸.

El entorno deliberativo permite, por un lado, una evaluación más serena e independiente de los problemas a partir de la información aportada por los expertos, y, por otro, emitir propuestas que otorgan al Gobierno que las asume una mayor “legitimidad ciudadana”. Estas propuestas no son, por lo general, vinculantes, ni debieran serlo, dado que los minipúblicos carecen de legitimidad democrática, pero sí pueden servir de guía y apoyo a los gobernantes para que adopten decisiones en materias en las que existen intereses políticos y económicos muy encontrados. Las asambleas ciudadanas surgen, de hecho, como consecuencia de la crisis del modelo democrático tradicional, ante unos ciudadanos cada vez más informados y que desconfían de los intereses políticos y económicos, con frecuencia marcados por un sesgo ideológico y corporativista, que guían las decisiones de los Gobiernos.

Como una posible solución a esta crisis se plantea un modelo intermedio, que combine los órganos de deliberación y propuesta sorteados con las instituciones tradicionales de representación ciudadana. Así lo demuestra el caso de Francia, donde la Convención Ciudadana por el Clima fue una iniciativa del presidente Macron que surgió tras las “protestas de los chalecos amarillos” de 2018, una revuelta social contra un nuevo impuesto a los combustibles que se transformó en una protesta general contra las desigualdades sociales y económicas del país. En respuesta, el presidente inició un “Gran Debate” en forma de consultas públicas para dar voz a los ciu-

⁷ <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/participacion-publica/default.aspx>

⁸ Véase el completo informe de la Fundación CONAMA, “Asambleas ciudadanas: el poder de la participación social en la acción climática”, 2020, coordinado por Sara Acosta, disponible en internet: <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/asambleas-ciudadanas.aspx>

“ Cada vez hay **cauces** más directos y novedosos de **participación ciudadana** en las **decisiones públicas** relativas al **medio ambiente** y la lucha contra el **cambio climático** ”

dadanos en la adopción de decisiones políticas, y en materia de lucha contra el cambio climático constituyó la Convención Ciudadana.

Las asambleas ciudadanas pueden crearse para debatir e informar sobre cualquier problema social controvertido. Cabe citar así, por ejemplo, que la Asamblea Ciudadana establecida por el Parlamento irlandés en 2016 tuvo mucha repercusión pública por votar a favor de que el Gobierno reformase la estricta prohibición del aborto en ese país, lo que finalmente hizo. El calentamiento global es, sin embargo, una de las cuestiones que más se presta a este tipo de participación directa, porque todas las medidas que tienen que adoptarse para combatirlo se enfrentan a poderosos intereses económicos y políticos. A los propios gobernantes les resulta muy difícil, y costoso en términos de rédito político, pensar más en las próximas generaciones que en las próximas elecciones.

Por ello, las propuestas para combatir el cambio climático, dada la gran concienciación ciudadana sobre este problema, suelen ser originales e ir más allá de lo que a los órganos de decisión política se les hubiera ocurrido. En el caso de Francia, la Ley del Clima se ha elaborado, teóricamente, a partir de las propuestas de la Convención Ciudadana, pero en realidad menos de la mitad de sus iniciativas han sido incorporadas al texto legal, y algunas, las más “disruptivas”, se han suavizado. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la propuesta de la prohibición de vuelos domésticos para rutas que puedan cubrirse en menos de cuatro horas en tren: finalmente, la ley ha incorporado esta prohibición para los trayectos que puedan cubrirse por tren en menos de dos horas y media, y la legalidad de esta medida ha sido refrendada por la Comisión Europea. El funcionamiento de las asambleas ciudadanas por el clima, tal como se han constituido en otros países europeos (Francia, Irlanda, Reino Unido, Finlandia o Dinamarca), es bastante similar: los participantes suelen reunirse en fines de semana, se dividen en subgrupos y debaten sobre los temas propuestos de manera independiente y a partir de los datos contrastados por los expertos; luego deliberan y adoptan las propuestas de forma colectiva.

A nivel internacional, en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el

Cambio Climático celebrada en Glasgow en diciembre de 2021, ha funcionado por primera vez una asamblea mundial con cien personas de cuarenta y nueve países (una de ellas española) que ha presentado una serie de recomendaciones en la cumbre del clima.

En España, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética ha creado la Asamblea Ciudadana para el Clima nacional, y ha recomendado que se establezcan asambleas autonómicas y municipales, para participar en la elaboración de los planes, programas, estrategias y disposiciones de carácter general que se adopten en la lucha contra el cambio climático, cuya composición “tendrá en cuenta el principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres e incluirá la participación de jóvenes”. La composición y las funciones de la Asamblea Ciudadana nacional han sido desarrolladas por una Orden ministerial (Orden TED/1086/2021).

La Asamblea Ciudadana para el Clima está formada por cien personas que representan la diversidad de la sociedad española; son elegidas por un grupo de expertos, su participación es voluntaria (retribuida mediante dietas), y no se conoce su identidad, para garantizar su independencia. Su función es debatir y hacer propuestas, en mandatos de un año, sobre la cuestión que plantee el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico⁹.

En el primer mandato, establecido por la Orden de 2021, la Asamblea ha deliberado en torno a la pregunta, excesivamente abierta a nuestro juicio: “Una España más segura y justa ante el cambio climático. ¿Cómo lo hacemos?”. Para precisar más la cuestión, se han abordado cinco áreas propuestas por el grupo de expertos independientes que asesora a esta Asamblea. El informe final, con recomendaciones relativas a la cuestión planteada, ya ha sido presentado al Gobierno (en junio de 2022), se hará llegar también al Pleno del Congreso de los Diputados, y está disponible en internet¹⁰. ●

9 Véase la página web de la Asamblea Ciudadana para el Clima: <https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es/>

10 https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es/wp-content/uploads/2022/11/Informe-final_ACC_digital_creditos_alta.pdf