

LA NUEVA GOBERNANZA CLIMÁTICA

Fernando López Ramón



STVDIVM
GENERALE
CAESARAV-
GVSTANAE
CIVITATIS



Prensas de la Universidad
Universidad Zaragoza

LA NUEVA GOBERNANZA CLIMÁTICA

LA NUEVA GOBERNANZA CLIMÁTICA

Fernando López Ramón

PRENSAS DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

© Fernando López Ramón

© De la presente edición, Prensas de la Universidad de Zaragoza
(Vicerrectorado de Cultura y Proyección Social)

1.ª edición, 2023

Prensas de la Universidad de Zaragoza

Edificio de Ciencias Geológicas

c/ Pedro Cerbuna, 12 • 50009 Zaragoza, España

Tel.: 976 761 330

puz@unizar.es <http://puz.unizar.es>

Impreso en España

Imprime: Servicio de Publicaciones. Universidad de Zaragoza

ISBN: 978-84-1340-719-7

Depósito legal: Z 1591-2023

RESUMEN

El objeto de esta lección es comprender y valorar críticamente el fenómeno de la gobernanza climática europea, que se vincula a movimientos políticos progresistas de las últimas generaciones. Se adopta para ello el método histórico aplicado a la evolución de las políticas ambientales. Estas se pusieron en marcha en 1970 incluyendo relevantes e innovadores contenidos que llegaron a consolidarse en las décadas siguientes. A partir de entonces, asistimos a la formación de sistemáticas regulaciones que, ya en el nuevo milenio, algunos actores terminaron percibiendo como la culminación del proceso de formación de una rama jurídica, el Derecho ambiental, cuyos problemas consistirían no en establecer nuevas vías de intervención, sino principalmente en garantizar la plena aplicación de sus técnicas. Sin embargo, paralelamente, los peligros advertidos por el cambio climático han impulsado importantes renovaciones del ordenamiento ambiental, respondiendo a los retos planetarios en materia de litigación climática, derechos de la naturaleza y otros aspectos. Todo el anterior proceso ha confluído con una de las periódicas crisis y de los subsiguientes perfeccionamientos de la democracia representativa al desarrollarse la alternativa o el comple-

mento de la democracia deliberativa. Como aplicación o desarrollo de estos postulados de la ciencia política, en torno a la década de 2020, encontramos el fenómeno de las asambleas climáticas formadas por sorteo, que constituyen la vía de penetración de un modelo alternativo a la democracia representativa, cuyos avances y peligros tratan de identificarse en el estudio.

Palabras clave. Cambio climático. Democracia deliberativa. Derecho ambiental. Gobernanza climática. Política ambiental.

ABSTRACT

The object of the work is to understand and critically assess the phenomenon of European climate governance, which is linked to progressive political movements of last generations. For this purpose, the historical method applied to the evolution of environmental policies is adopted. These were launched in 1970 including relevant and innovative content that came to be consolidated in the following decades. From then on, we witnessed the formation of systematic regulations that, already in the new millennium, some actors ended up perceiving as the culmination of the process of formation of a legal branch, environmental law, whose problems would consist not in establishing new ways of intervention, but mainly in guaranteeing the full application of its techniques. However, at the same time, the dangers warned by climate change have prompted important renovations of environmental planning, responding to planetary challenges in terms of climate litigation, rights of nature and other aspects. The whole previous process has converged with one of the periodic crises and subsequent improvements of representative democracy as the alternative or complement of deliberative democracy has developed. As an application or development of these postulates of political science, around the 2020s, we find the phenomenon of climate assemblies formed by lottery, which constitute the way of penetration

of an alternative model to representative democracy, whose advances and dangers try to identify in the study.

Key words. *Climate change. Climate governance. Deliberative democracy. Environmental law. Environmental policy.*

1. INTRODUCCIÓN

En esta lección nos hemos planteado la tarea de comprender y valorar el fenómeno de la nueva gobernanza climática asumiendo un planteamiento evolutivo. Se trata, así, de explicar la formación de las políticas ambientales hasta llegar a su plenitud regulatoria, que provocó un sentimiento de satisfacción del tipo «fin de la historia». Casi al mismo tiempo, esa visión de plenitud (y comodidad) quedaba orillada por las exigencias del cambio climático, que determinaría renovaciones significativas del ordenamiento ambiental. La anterior evolución vino a coincidir con una profunda crisis política que sirvió para impulsar la democracia deliberativa, especialmente en los ámbitos materiales relacionados con el cambio climático. Estos planteamientos han provocado una nueva escalada en el campo de la gobernanza, donde la fórmula de las asambleas climáticas designadas por sorteo se presenta como la alternativa a seguir para la superación de la crisis de la democracia representativa.

El desarrollo del anterior esquema requiere asumir algunas simplificaciones:

- a) La primera consiste en presentar las sucesivas etapas por décadas a partir de 1970, lo cual es ciertamente

relativo. Es claro que la evolución de los procesos políticos no se presenta con la contundencia o exactitud que reflejaría la identificación de fechas concretas para determinar un antes y un después. Las tendencias antiguas confluyen y se mezclan con las modernas, incluso en las revoluciones como demostró Tocqueville. Por tanto, las grandes referencias temporales aquí empleadas han de entenderse como identificadoras de tendencias generales que permiten ir formando el hilo conductor del proceso sintetizado.

- b) La segunda advertencia se refiere a los contenidos seleccionados y a los autores citados. Se ha procurado identificar los sucesivos cambios con elementos representativos de las políticas públicas consideradas, pero no hay duda de que la magnitud de las novedades producidas en las distintas épocas ha sido de tal envergadura que permitiría aproximaciones más detalladas (y quizá también, más insoportables). En cuanto a la bibliografía manejada, nos parece evidente que ha de ser selectiva, tratando también de ofrecer las visiones y las aportaciones que parecen particularmente significativas en cada etapa del recorrido.
- c) Por fin, una tercera y última precisión ha de referirse al ámbito espacial del estudio. Nuestra perspectiva es europea, aunque comenzamos presentando el inicio estadounidense de las políticas ambientales habida cuenta de su impacto mundial y siempre concedemos un especial relieve a los avances internacionales generales. En todo caso, nos parece que las metas alcanzadas dentro del Viejo Continente en la lucha contra el cambio climático han sido notables y no pueden desconocerse, aunque ello no debe entenderse como ningún sentimiento ni de suficiencia, ni de superioridad, ni de desprecio ante otras experiencias. En este sentido, las

corrientes de pensamiento y de influencia corren con fluidez a ambos lados del Atlántico, sin que su plasmación política pueda considerarse necesariamente correlativa.

2. EL IMPACTO ORIGINAL DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

El Derecho ambiental es una rama del ordenamiento jurídico de reciente génesis e impetuosa evolución, consecuencia sin duda de la urgencia y trascendencia de las cuestiones que trata de afrontar. En la concienciación de un cierto sector de la opinión pública sobre la problemática ambiental, cumplieron un papel esencial las publicaciones de gran éxito y repercusión de dos pioneras del pensamiento sostenible: Jane Jacobs y Rachel Carson.

La primera, en *Muerte y vida de las grandes ciudades americanas* (1961), defendió el medio ambiente urbano frente a las políticas especulativas que imponían la demolición de las tramas tradicionales. La segunda, en *Primavera silenciosa* (1962), mantuvo la necesidad de adoptar el principio de precaución particularmente desconocido en las fumigaciones indiscriminadas de DDT.

En esas publicaciones, ambas autoras supieron condensar las preocupaciones de la ciudadanía más sensible en la época de euforia económica que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Las ideas del desarrollo económico se imponían, tanto para densificar las aglomeraciones urbanas con fundamento en las teorías funcionalistas como para incrementar la producción agrícola con apoyo en las técnicas de la (mal) llamada *Green Revolution*. Opo-

niéndose a esas tendencias de crecimiento desenfrenado, ajeno a las repercusiones ambientales y territoriales, la voz potente de Jacobs y la argumentación persuasiva de Carson dieron aliento a la formación del movimiento ecologista.

Sobre la base de esas anticipaciones e inquietudes, se formará el Derecho ambiental, cuyo punto de partida puede identificarse en 1970 con la aprobación en Estados Unidos de la Ley de Política Ambiental Nacional (NEPA, por sus siglas en inglés). Se trata de un texto de contenido voluntarioso producto de una iniciativa senatorial, que el presidente Nixon, en los inicios de su primer mandato, dejó que fuera aprobado. Como no nos consta que aquel mandatario tuviera preocupaciones en la materia y conocemos, sin embargo, su frialdad calculadora, resulta sugerente pensar que su conducta política en este caso estuvo dominada por el interés en consolidar expectativas de voto futuro entre la gente que emprendía la búsqueda de modos de vida naturales o en todo caso entre quienes andaban inquietos por la conciencia de los peligros que conllevaba el modelo de crecimiento continuo.

De cualquier manera, lo cierto es que la NEPA propició cambios significativos en las políticas públicas al imponer que las correspondientes medidas fueran adoptadas con transparencia, información fiable y participación del público. Entre sus contenidos más interesantes, cabe destacar la norma que obliga a los poderes públicos a no adoptar decisiones que pudieran tener efectos significativos sobre el medio ambiente sin evaluar previamente los efectos de la acción o de la falta de acción.

Esta previsión puede considerarse, en verdad, revolucionaria bajo la óptica de la formación de la voluntad de los operadores públicos. Piénsese, en tal sentido, que estábamos todavía en la época dominada por la construc-

ción de infraestructuras y equipamientos, que se identificaban automáticamente con el interés público. Era el tiempo de los años denominados en Francia Treinta Gloriosos (1945-1975), expresión que podría aplicarse en toda la Europa beneficiada por el Plan Marshall. Las nuevas obras hidráulicas, autopistas, urbanizaciones, áreas industriales y demás construcciones para el desarrollo económico eran favorecidas por las regulaciones y aun por la mayoría social satisfecha, con independencia de los efectos ambientales, territoriales, culturales e incluso sociales. Por todo ello, en ese contexto, ha de ponderarse el valor del procedimiento de evaluación del impacto ambiental impuesto por la NEPA.

La introducción de nuevos planteamientos puede escenificarse en otro gran *best seller*, *Los límites del crecimiento* (1972) dirigido por Donella Meadows y publicado por el Club de Roma. En aquel importante ensayo, confeccionado en el Instituto de Tecnología de Massachussets con el empleo de las primeras computadoras, se formulaban predicciones temporales exactas sobre el agotamiento de los recursos naturales del planeta sosteniéndose la necesidad de adoptar estrategias de crecimiento cero y de control de la población. La tesis ha generado polémicas importantes, tanto por el no cumplimiento de las predicciones en las fechas anunciadas como especialmente por las dificultades que los planteamientos de tipo malthusiano generan siempre en su aplicación.

Del inicial protagonismo estadounidense en la génesis de las técnicas de protección ambiental, pasamos inmediatamente a la formalización del interés común de la humanidad en la protección del medio ambiente. Lo podemos identificar en dos acontecimientos del año 1972: la Conferencia de Estocolmo y seguidamente la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

(UNEP, por sus siglas en inglés). A partir de entonces, en el Derecho internacional ambiental se han generado importantes progresos y técnicas de actuación.

3. LA CONSOLIDACIÓN DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL

Al final de la década de 1970 y en la de 1980, asistiremos a las grandes transformaciones del Derecho internacional ambiental que se manifiestan en la aprobación de diversos tratados multilaterales dotados de conferencias permanentes y otros mecanismos para garantizar su cumplimiento, como los convenios de especies migratorias (Bonn, 1979), de protección de la vida silvestre (Berna, 1979), de contaminación transfronteriza (Ginebra, 1979) o de la capa de ozono (Viena, 1984).

En ese contexto de expansión de las políticas ambientales, cabe destacar las nuevas aportaciones al pensamiento sostenible de Elinor Ostrom, primera mujer Premio Nobel de Economía, y de Gro Harlem Brundtland, antigua primera ministra noruega y directora de la OMS.

En los estudios de Ostrom (1990), se constata que las teorías económicas dominantes tienden a desechar la posibilidad de una gestión eficiente de los bienes comunes, donde se incluyen los recursos naturales. Así, la «tragedia de los comunes», en la conocida expresión de Hardin (1968), consiste en que la libertad en su aprovechamiento compele a todos los usuarios a un empleo ilimitado que termina agotando el recurso. Se encuentra muy divulgado también el modelo del dilema del prisionero

para explicar cómo la falta de información sobre las conductas de las demás personas que utilizan los bienes comunes conduce inexorablemente a comportamientos colectivamente irracionales. En definitiva, según estas posiciones, la lógica de la acción colectiva consistiría en que cada individuo persigue racionalmente su propio interés, lo que hace imposible que puedan lograrse intereses comunes, salvo cuando existe algún dispositivo que obligue a ello.

Ostrom puso de manifiesto que en el corazón de tales teorías está el problema del «gorrón» (*free rider*, literalmente ‘jinete libre’), que se plantea cuando alguien no puede ser excluido de los beneficios procurados por los demás pese a que no contribuya a ellos con su propio esfuerzo. Su tesis es que no todos los usuarios de los comunes pueden asimilarse a prisioneros sin información incapaces de cambiar las circunstancias que llevan a agotar los bienes comunes. En consecuencia, será preferible abordar la cuestión de cómo incrementar las capacidades de los participantes para lograr resultados sostenibles en lugar de tragedias destructivas.

Nuestra autora advirtió del peligro que entrañaba emplear los modelos económicos indicados como descripciones taxativas de la realidad, dado que entonces las políticas públicas tratarán de combatir todo tipo de acciones colectivas. Es decir, si la lógica de los bienes comunes es la de individuos indefensos, atrapados en un proceso inexorable de destrucción de sus propios recursos, las autoridades han de reaccionar imponiendo modelos organizativos más racionales, que cabe identificar entre dos extremos excluyentes: la intervención estatal, que aseguraría la adecuada gestión de los recursos naturales de manera centralizada, o la privatización, que garantizaría el mismo uso prudente por el interés de los propietarios actuando descentralizadamente.

De esta manera, en lugar de suponer que los individuos que comparten un bien común se encuentran prisioneros de manera inevitable en una trampa de la que no pueden escapar, Ostrom afirmó sencillamente que la capacidad de los individuos para evadirse de varios tipos de dilemas varía de situación en situación. La experiencia demuestra, efectivamente, que hay abundantes casos de autogestión de bienes comunes con resultados exitosos, aunque no dejan también de existir notables fracasos. Se trata, pues, de aprender de unos y otros ejemplos, buscando formar una teoría de la acción colectiva a partir de las enseñanzas de la realidad.

Por su parte, en el informe de la comisión mundial presidida por Brundtland (1987) se consolidará el importante principio del desarrollo sostenible. Con él se define el desarrollo que atiende a las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de atender a sus propias necesidades. De ahí el concepto pasaría rápidamente a emplearse para expresar en forma sintética el conjunto de los principios ambientales, las funciones públicas de tutela ambiental y aun los nuevos derechos ambientales.

Enseguida la sostenibilidad atrajo a múltiples sectores, de manera que, en la actualidad, la economía, el urbanismo, la educación, la sanidad, el transporte, la industria y diríase que todas las políticas públicas, se definen o pueden definirse como orientadas a la sostenibilidad. El mismo fenómeno se advierte con respecto a las estrategias empresariales, los comportamientos sociales y aun las conductas individuales, cuyo carácter sostenible se impone como marchamo de modernidad y resiliencia.

No solo el ámbito de aplicación del concepto se ha ampliado, también su propio significado ha rebasado el originario ámbito de la tutela del medio ambiente para

asumir nuevos contenidos. Así, por un lado, la genérica sostenibilidad ambiental ha intensificado sus exigencias al postularse, más específicamente, la sostenibilidad energética, climática, atmosférica, hídrica, forestal o faunística. Y, por otro lado, la sostenibilidad ha penetrado también en la caracterización de diversas áreas con arreglo a criterios propios no necesariamente ambientales, como sucede en relación con la economía, las finanzas, el trabajo o la contratación. Así, hasta tres sentidos adopta hoy el desarrollo sostenible: a) el ambiental, que afecta a la gestión racional de los recursos naturales; b) el social, que conduce a la igualdad de oportunidades y la mayor cohesión de la sociedad; y c) el económico, que implica la mejora de la competitividad, la innovación y la formación.

Tan extensas implicaciones de la sostenibilidad invitan, sin duda, a considerarla como una expresión polisémica, ambigua y, en definitiva, incómoda. Sin embargo, el éxito lingüístico de la expresión debiera hacernos reflexionar sobre la necesidad de un concepto indeterminado que nos ayude a significar el nuevo modelo de sociedad al que aspiramos. La sostenibilidad se aproxima mucho al viejo concepto del interés público, que, gastado a fuerza de uso y abuso, parece haber desembocado en esa renovación del lenguaje y de los conceptos. Con ella aspiramos nada menos que a la mejora constante de nuestras sociedades actuales y futuras, haciendo referencia valorativa a sus contenidos, que han de insertarse en el ámbito del principio, generando una axiología de la que carecían las aplicaciones del concepto de *interés público*.

Dejando enunciada la importancia conceptual y práctica del desarrollo sostenible, destacaremos ahora dos avances producidos en esas etapas de expansión de las políticas ambientales, consolidados ambos en el entorno

de la primera Conferencia de Río (1992), cuando tales políticas alcanzaron su plenitud.

El primer episodio tuvo lugar en el ámbito internacional general, con la creación en 1988 del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), mediante convenio entre UNEP y la Organización Meteorológica Mundial. Se trata de una organización mundial de base científica encargada de identificar la situación del cambio climático, destacando causas y posibles remedios. No es un organismo ejecutivo, sino una estructura planetaria de la ciencia, que sigue métodos rigurosos para establecer el estado de los conocimientos en la materia. En sus sucesivos informes, el IPCC ha acreditado tanto la realidad del cambio climático como su origen antrópico, poniendo de relieve los desastrosos efectos económicos, sociales, territoriales o ambientales. Consecuencia de este conocimiento fue la adopción del Convenio Marco de Cambio Climático (1992) y su aplicación práctica, que se produjo con el Protocolo de Kyoto (1997), cuyo tortuoso camino de renovación hubo de prolongarse hasta el Convenio de París (2015).

El segundo elemento a resaltar ahora es de alcance internacional regional, pues tuvo lugar en el ámbito europeo, donde tempranamente, con apoyo en una comprometida hermenéutica jurídica, se habían puesto en marcha los programas de acción ambiental (1973). En su aplicación, una radical novedad tuvo lugar con la formación de la red Natura 2000, cuyo primer paso se dio en la Directiva de Aves (1979), aunque se formalizó en la Directiva de Hábitats (1992). Se trata de una experiencia de primer nivel para cuya ejecución se han identificado las necesidades de protección de las diversas regiones biogeográficas de la Unión Europea. En torno al 38 % del territorio de la Unión queda integrado en esa red

que conlleva altos niveles de protección, no solo de las zonas especiales que han de ser conservadas, sino también de los elementos que aseguran la conectividad entre las mismas, dando lugar a la formación de un sólido sistema de protección de la biodiversidad en constante renovación.

Estamos en presencia de importantes esfuerzos de conocimiento, divulgación, organización y ejecución de las políticas ambientales superando claramente los límites nacionales. En todos los casos, se trata de sistemas jurídicos que imponen prohibiciones y obligaciones a los Estados. Así, del tradicional Derecho internacional de alcance limitadísimo, siempre restringido por las soberanías estatales, hemos pasado a configurar ordenamientos dotados de normas imperativas, protocolos de aplicación, conferencias de las partes, oficinas de actuación, órganos arbitrales e incluso tribunales de justicia.

El Derecho ambiental se encuentra en permanente evolución generando atractivas construcciones jurídicas. Cabe recordar el caso *López Ostra* (1994) del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, donde se aplicó decididamente una doctrina que había ido generándose en la jurisprudencia. En aquel supuesto se planteaba la posibilidad de que la contaminación atmosférica pudiera ser objeto de atención por el Tribunal, cuyo ámbito de actuación, conforme al Convenio de Roma (1950), está referido a los derechos fundamentales y a las libertades públicas. Allí no aparece el medio ambiente, que, en la época de suscripción del Convenio, ni siquiera se configuraba como una línea de atención pública. Sin embargo, en la década de 1990, se debatía ya con cierta intensidad sobre la necesidad de incluir un derecho subjetivo al medio ambiente en la tabla de derechos reconocidos constitucionalmente.

En ese panorama interviene la sentencia del caso citado consolidando una novedosa aplicación ambiental del derecho a la intimidad del domicilio. Era este uno de los derechos clásicos de libertad, diseñado históricamente en la búsqueda de garantías frente a los registros arbitrarios de la policía de seguridad. Pues bien, superando esa limitación, el Tribunal Europeo argumentó que la intimidad del hogar podía violentarse también por medio de contaminaciones que imposibilitaran o dificultaran significativamente la vida doméstica, siempre que el origen de las mismas se vinculara a un poder público. A partir de entonces las conexiones ambientales de todos los derechos fundamentales permiten aplicar las garantías de las que estos disfrutaban para la defensa del medio ambiente.

En conjunto, particularmente en la Unión Europea, se ha llegado a diseñar un Derecho ambiental dotado de buenos contenidos, con soluciones imaginativas y útiles. Lo cual no significa que no haya problemas de aplicación. Desde las autoridades europeas se constata frecuentemente la existencia de un importante déficit de ejecución en materia ambiental. Sin embargo, el mismo no se achaca a lagunas ni a defectos del ordenamiento europeo, sino más bien a fallos de las autoridades estatales encargadas de ejecutar las políticas ambientales como vamos a exponer a continuación.

4. EL SUPUESTO FIN DE LA HISTORIA DEL DERECHO AMBIENTAL

La crítica de las políticas ambientales ha tenido diversas manifestaciones en el tiempo. Una de las más conocidas (y denostadas) es la debida a Bjorn Lomborg, quien en *El ecologista escéptico* (2003) denunció la manipulación de datos en los informes sobre el estado del medio ambiente, rechazando la gravedad de los problemas y confiando en la creatividad humana para superarlos. La polémica generada por estas tesis llevó a reacciones extremas: de una parte, el autor fue denunciado por deshonestidad científica en la Academia Danesa de Ciencias; pero, de otra parte, *The Economist* consideró su obra como una de las más valiosas aportaciones en la crítica de las políticas públicas.

Sin entrar ahora en esa polémica, lo que sí interesa subrayar es la existencia de los movimientos negacionistas o reduccionistas de la problemática ambiental y concretamente del cambio climático. En su versión más elaborada o menos inconsistente, estas tendencias conllevan una visión optimista de la capacidad inventiva del ser humano, dado que suponen que la solución de los eventuales problemas ha de llegar de la mano de las innovaciones que genere el conocimiento y la investigación científica y tec-

nológica. La realidad, sin embargo, se muestra cada vez más implacable en la generación de catástrofes ligadas al cambio climático, según ponen de relieve constantemente los sucesivos y cada vez más alarmantes informes del IPCC.

En todo caso, las peligrosas posiciones ideológicas a las que estamos haciendo referencia tienen abundantes manifestaciones. Aquí vamos a referirnos a planteamientos que se advierten en la etapa de satisfacción que siguió a la de consolidación del Derecho ambiental. En la cumbre de Johannesburgo (2002) encontramos ya contenidos que ponen de relieve las contradicciones y limitaciones de las acciones diseñadas. En efecto, los objetivos asumidos fueron, sin duda, trascendentes, como la lucha contra la pobreza o el acceso al agua potable, el saneamiento y la salud; pero, al mismo tiempo, estaban dotados de una alarmante falta de compromisos efectivos por parte de los países desarrollados.

En el mismo sentido cabe destacar el incumplimiento de sucesivas rutas fijadas para establecer la prórroga de los compromisos de Kioto, ante la falta de respaldo de Estados Unidos, Rusia, Japón o Canadá. Finalmente, en el Convenio de París (2015) se logró el acuerdo de la comunidad internacional sobre un texto de contenido variable en función de los diferentes grados de compromiso de los Estados. Y casi simultáneamente la ONU puso en marcha los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015), que confirman la validez del concepto de *sostenibilidad* y dibujan un horizonte de esperanza para la humanidad.

En ese contexto, a mediados de 2016, la Comisión Europea puso en marcha un proceso de revisión de la ejecución en materia ambiental, la *Environmental Implementation Review* (EIR), que había de completarse en 2018. La iniciativa podía interpretarse como una consecuencia

lógica de la situación del acervo ambiental de la Unión, que incluye una regulación bastante completa de las técnicas de tutela ambiental. Cabía, en efecto, considerar que los instrumentos jurídicos de protección ya estaban disponibles, tanto los de tipo general (evaluaciones, autorizaciones, auditorías, etiquetas, responsabilidad), como los relativos a los diferentes sectores (agua, aire, ruido, residuos, suelos, biodiversidad). En consecuencia, habría de pasarse a una fase caracterizada por la profundización en el cumplimiento de la compleja legislación prevista, más que empeñarse en la búsqueda y el establecimiento de nuevas técnicas o vías de actuación.

Para quienes nos dedicamos al Derecho ambiental, ese planteamiento resultaba atractivo, ya que presentaba la oportunidad de permitirnos terminar la tarea de aprendizaje y descripción de las nuevas instituciones, para embarcarnos decididamente en el trabajo más jurídico. En tal sentido, sin desdeñar la importancia de otras facetas, lo jurídico se traduce especialmente en la labor de conformación e integración del ordenamiento, bien analizando tópicamente problemas, casos y respuestas, bien sintetizando en proyección sistemática trayectorias, regulaciones, doctrina y jurisprudencia. La labor integradora desenvuelta sobre la base de unas instituciones no inmutables, pero sí estables, habría de resultar de mayor utilidad, no solo para la resolución de cuestiones concretas, sino también para la mejora de las políticas ambientales.

Conviene subrayar que, en realidad, el estudio propiamente jurídico ha interesado poco en la formación de la legislación ambiental de la Unión y sigue sin interesar demasiado en el proceso descrito de revisión de la ejecución ambiental. Los reglamentos y las directivas comunitarios han sido, en conjunto y con carácter general, producto técnico de economistas, químicos, politólogos,

biólogos, geógrafos y otros especialistas. Los juristas tan apenas han contado, posiblemente debido a que sobre sus conocimientos ha primado una visión más bien leguleya que los hace intérpretes volubles de la letra de la ley en función de los intereses que han de defender. Conforme a ese planteamiento, lo único que verdaderamente termina interesando es el criterio sostenido por los tribunales, al ser determinante de la viabilidad de las concretas técnicas diseñadas.

Esos planteamientos excluyentes incrementan su capacidad al proyectarse sobre un ordenamiento de aplicación prioritaria como es el de la Unión Europea con respecto a los ordenamientos estatales. Para comprobarlo, bastará con llamar la atención sobre la facilidad con la que las autoridades comunitarias atribuyen a los Estados miembros toda la responsabilidad de las posibles carencias en la ejecución del Derecho de la Unión. Así, en la comunicación de la Comisión de 27/05/2016, al ponerse en marcha el proceso de revisión de la ejecución de la política ambiental, puede leerse:

La naturaleza de las deficiencias de aplicación varía entre los diferentes sectores y Estados miembros. Las deficiencias pueden producirse debido a las normas medioambientales nacionales que aplican la legislación de la UE; en la consecución de los principales objetivos acordados en materia de calidad del aire, calidad del agua y biodiversidad; en la realización de las infraestructuras necesarias de tratamiento de residuos y aguas residuales; en la forma en que las autoridades interactúan con los ciudadanos, en el cumplimiento de salvaguardias, como la realización oportuna de planes ambientales obligatorios (p. ej., planes de gestión de residuos); y en el respeto de un conjunto amplio de normas aplicables sobre el terreno, como la prohibición del vertido de residuos.

No hay el más mínimo atisbo de autocrítica: la legislación ambiental de la Unión se enfrenta exclusivamente a las deficiencias de ejecución estatales, que se manifiestan

en no legislar adecuadamente, no conseguir los objetivos fijados, no realizar las infraestructuras necesarias o incluso, al parecer, en la manera en que las autoridades estatales interactúan con sus ciudadanos. La Comisión descubre ahora «la falta de capacidad administrativa» y «la debilidad de las políticas y prácticas nacionales y regionales».

De alguna manera, esta actitud recuerda a las que cabe apreciar en la literatura de signo catastrofista que, empezando por el citado informe del Club de Roma (1972), viene esgrimiendo la necesidad de que el mundo, los poderes públicos, la ciudadanía, la humanidad o quien sea asuma los compromisos que eviten el desastre planetario. Y el lector, que puede estar de acuerdo con la receta habiendo quedado convencido por los datos o argumentos empleados, siempre habría de preguntarse: ¿cómo se hace eso?, ¿qué autoridad mundial puede ordenar las medidas pertinentes?, ¿cómo cabe poner de acuerdo a los millones de seres humanos a cuyo conjunto se apela? En el citado informe del Club de Roma, recuérdese que se proponía, tal y como unos años antes había adelantado el biólogo Garret Hardin (1968), el control de la natalidad a fin de evitar la superpoblación y el agotamiento de los recursos. Cómo podría ser una regulación efectiva de la natalidad que no atentara contra los derechos de la personalidad es ya una cuestión que no interesa.

Algo parecido sucede como consecuencia de la despreocupación del legislador comunitario por las posibilidades de ejecución nacionales. Sin embargo, parece evidente que un buen legislador debería haber contado con ellas a la hora de establecer las límpidas regulaciones europeas en la materia, viendo la manera en que podían ser cumplidas, en su caso, por los poderes regionales y locales. Una legislación no es buena por el simple hecho de que resulte competencialmente asumible y conceptualmente

coherente; también ha de ser ejecutable, contando con las dificultades que su puesta en práctica puede conllevar.

En todo caso, pese a esas manifestaciones iniciales contenidas en la citada comunicación de 2016, lo cierto es que la puesta en marcha del proceso de revisión de la ejecución ambiental, ha terminado siendo una importante reflexión en la materia que implica la colaboración con los Estados miembros. En tal sentido, la Comisión diseñó una metodología consistente en emplear la información de la que ya disponía —en parte, facilitada por las autoridades nacionales— para elaborar ella misma un informe sobre la aplicación de la normativa ambiental en cada país, generando una actuación «global, sistemática y colaborativa» con la participación de las autoridades nacionales y otros agentes.

La iniciativa EIR perseguía: a) ofrecer una visión sintética y documentada de la situación ambiental de cada Estado; b) promover un diálogo constructivo con las respectivas autoridades nacionales; c) ofrecer un apoyo personalizado a los Estados a fin de mejorar la aplicación de las políticas ambientales; d) reforzar la cultura de cumplimiento en este ámbito; y e) proporcionar una base documentada para las deliberaciones y los debates políticos correspondientes.

Los servicios de la Comisión elaboraron una completa serie de informes EIR. Como ejemplo, nos fijaremos en el relativo a España, de 03/02/2017, que contiene una apreciable síntesis sobre la aplicación del acervo ambiental de la Unión.

Los retos principales del caso español se referían a la mejora de la gestión del agua, los residuos y la fiscalidad ambiental, sin duda tres ámbitos clave habida cuenta de las carencias que presentan: a) en el caso del agua, aunque la escasez es de origen natural, los problemas están

agravados por una gestión tradicionalmente centrada en la disponibilidad del recurso con independencia de su calidad; b) en materia de residuos, destacan las tradicionales deficiencias en su gestión, como prueba el hecho de la larga persistencia de vertederos ilegales, encontrándose en todo caso el sistema productivo alejado de las pautas de la economía circular impulsadas por la Unión; y c) en fiscalidad ambiental se ha hecho poco y más con objetivos recaudatorios que con finalidades propiamente ecológicas.

Las oportunidades españolas en la materia se identificaron especialmente en la valorización del capital natural, el refuerzo de la ecoinnovación y la ecoeficiencia en el uso de los recursos, y las buenas prácticas en zonas con escasez de agua. Como ejemplos de excelencia, destacando planteamientos innovadores que podrían compartirse con otros países, se mencionaban en el informe: la experiencia acumulada en los proyectos del programa LIFE, la red española de autoridades ambientales, el modelo de ciudades sostenibles que podría liderar Vitoria-Gasteiz, el uso significativo de técnicas de mercado para la protección del medio ambiente (gestión y auditoría ambiental, etiqueta ecológica) y el portal ministerial en materia de evaluaciones ambientales.

El conjunto de datos y reflexiones del informe era lo suficientemente sólido como para que mereciera la pena situarlo en el centro de una activa colaboración de todos los niveles de gobierno implicados en las políticas ambientales españolas. Una nítida toma de las adecuadas decisiones públicas habría de permitir el desarrollo de las actuaciones técnicas que garantizaran la plena aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea.

Algo parecido podría sostenerse en relación con los restantes informes EIR, donde, Estado por Estado, fue-

ron desgranándose las cuestiones suscitadas por la aplicación del Derecho ambiental de la Unión. Eso es importante y no debe ponerse en duda su utilidad. Ahora bien, en la óptica que estamos observando en este trabajo, ¿adoptan estos informes una visión completa de los fenómenos institucionales que afectan a las políticas ambientales?

Lo diremos de otro modo: ¿estamos ante una situación de «fin de la historia» del Derecho ambiental? Se recordará que tal fue el significativo título del polémico estudio del politólogo estadounidense Francis Fukuyama (1992), donde se sostenía el triunfo de las democracias liberales sobre los regímenes comunistas, empleando un método de inspiración hegeliana que condicionaba la dialéctica ideológica al enfrentamiento entre posiciones opuestas. Así, habríamos llegado a una situación de pensamiento único centrado en la universalización de los sistemas liberales, en los que las decisiones políticas dejarían de estar dominadas por las ideologías pasando a ser tratadas como cuestiones económicas. Pues bien, la pregunta que ahora planteamos es la de si un similar proceso se ha operado en relación con las técnicas ambientales, de manera que estas han dejado ya de evolucionar, suscitando exclusivamente problemas de perfeccionamiento o mejora en su diseño, y en todo caso los relativos a las carencias en su ejecución.

Como hemos sugerido al comienzo de este epígrafe, tal planteamiento resulta atractivo para los juristas. Puede comprobarse en los procesos históricos de recopilación normativa y más aún en los de codificación, cuya culminación propicia el auge de los métodos de interpretación literal al prevalecer la idea de que la regulación ofrecida es definitiva y permanente. Es en todo caso una actitud

útil en la medida en que refuerza la comprensión de las instituciones y su efectiva puesta en práctica.

Ahora bien, al mismo tiempo, la pretensión de haber alcanzado la culminación del régimen jurídico de una materia topa con una realidad social en constante evolución que difícilmente puede desconocerse. En el ámbito de las ideologías parece claro que la lucha dialéctica de la democracia liberal no ha acabado tras el fin de los regímenes comunistas, habida cuenta del auge de los fundamentalismos nacionalistas y religiosos, entre otros fenómenos. Y lo mismo cabe advertir que está sucediendo en relación con las políticas ambientales, que han entrado en vías de significativa renovación como consecuencia del impacto derivado del cambio climático.

5. LA RENOVACIÓN DERIVADA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Justamente cuando se sostenía que las técnicas ambientales habían terminado su formación, simultáneamente, se estaban generando nuevas vías de actuación destinadas a producir significativas transformaciones en la materia. Una particularidad notable de estas novedades va a ser su origen en buena medida ajeno a la tradicional formalización de las políticas públicas en los Estados de derecho. Estas, en efecto, normalmente suelen ponerse en marcha de la mano de operaciones legislativas proyectadas por los correspondientes ejecutivos, sin perjuicio de previos movimientos de la opinión pública. En el caso de la renovación de las políticas ambientales, sin embargo, los impulsos renovadores han surgido de organizaciones no gubernamentales (ONG), contando, eso sí, con significativos apoyos judiciales como vamos a ver.

Las técnicas participativas han encontrado un ámbito de preferente aplicación y desarrollo en la problemática ambiental y ello por dos razones al menos: la primera es el carácter transversal u horizontal del medio ambiente, que no se limita a constituir el objeto de una política pública específica, sino que también conforma un objetivo

general para muy variados ámbitos de actuación, lo que determina una enorme capacidad de expansión de la participación ambiental; la segunda razón tiene que ver con la metodología propia de las decisiones en materia de medio ambiente, que, por la misma incertidumbre que puede afectar al conocimiento científico del objeto analizado en cada caso, requieren la evaluación de su impacto ambiental. De esta manera, la fuerza expansiva de los objetos considerados y de los procedimientos aplicados, determina un extenso campo propicio para la participación ciudadana.

Una participación amplia, pero con un destacado protagonismo de técnicos de diversa procedencia. Los poderes públicos han dejado de disponer de la exclusiva del conocimiento técnico que en otro tiempo podía permitirles adoptar decisiones con el único respaldo de sus propios expertos. Los funcionarios superiores ya no pueden monopolizar el conocimiento aplicado en la toma de las decisiones administrativas, que se encuentra enormemente fragmentado y que frecuentemente no puede ofrecer respuestas claras y unívocas a las cuestiones planteadas. Las asociaciones de empresarios, los sindicatos de trabajadores y las organizaciones ecologistas disponen con frecuencia de sus propios expertos capaces de competir con los funcionarios especializados y también de colaborar con estos en la solución de los problemas ambientales.

El enfrentamiento conflictivo propio de etapas anteriores parece haber dado paso, a lo largo de la década iniciada en 1990, a una participación más integrada, lo que no quiere decir más dócil, sino más vinculada al conocimiento experto de las cuestiones. Naturalmente, no estamos ante un movimiento uniforme, sino ante una tendencia, de manera que las nuevas medidas organizati-

vas y procedimentales pueden ser consecuencia de exigencias o planteamientos de organizaciones no gubernamentales que, sin renegar de las propias posiciones, han contribuido a institucionalizar los concretos mecanismos de la participación ciudadana.

En la ciencia política se constata la emergencia de esas nuevas prácticas de democracia participativa para hacer frente a las carencias de las instituciones tradicionales de la democracia representativa. No obstante, las mismas experiencias participativas generan críticas por el limitado ámbito local de las iniciativas, el dominio práctico de las competencias retóricas entre los participantes, la instrumentación política o la falta de influencia decisiva en la real toma de las decisiones públicas. Críticas que no impiden estimar asegurado el futuro de la participación habida cuenta de las ampliaciones que experimenta el derecho ciudadano de expresión política y también debido a las exigencias generalizadas de rendición de cuentas por los gobernantes. Todo ello permite sostener que los postulados participativos ya no pueden concebirse como un freno de la acción pública, sino como un complemento que obliga a tener en cuenta los puntos de vista de personas de muy variada identidad, a través de debates ciudadanos que se configuran como condición necesaria y útil en la adopción de las decisiones públicas.

El principio de participación ambiental no tenía inicialmente un significado preciso, lo que explica la generalización de las críticas a sus principales manifestaciones, como la tardía inserción de las encuestas públicas dentro del proceso decisonal o el limitado alcance real de los debates públicos. Sin embargo, el principio se ha ido reforzando debido a la incidencia del concepto de *desarrollo sostenible*, que implica la conciliación entre la protección ambiental, el crecimiento económico y el progreso social,

especialmente a través de las técnicas de la gobernanza, que conllevan la ampliación del círculo de actores asociados a la toma de decisiones y la búsqueda sistemática de soluciones de tipo consensual.

El Convenio de Aarhus (1998) ha impulsado notablemente el derecho de participación del público en las decisiones sobre el medio ambiente, estableciendo detalladamente su ámbito de aplicación, forma de producirse y efectos derivados. Bajo el rótulo del derecho colectivo al medio ambiente, se identifican tres derechos o contenidos procedimentales de gran significado, como son el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho de participación en las decisiones ambientales y el llamado derecho de acceso a los recursos administrativos y jurisdiccionales contra las decisiones ambientales de los poderes públicos.

La consecuencia más obvia de los variados procesos de participación ambiental es el robustecimiento de las ONG, que han encontrado importantes aliados en los poderes judiciales estatales en el ámbito de la litigación climática. El caso Urgenda (2019), donde el Tribunal Supremo holandés confirmó la obligación del Gobierno de emprender acciones claras para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y establecer una economía hipocarbónica y circular, fue uno de los más conocidos detonantes de ese empoderamiento de las ONG. Paralelamente, el Tribunal Constitucional Federal alemán (2019) anuló la Ley de Cambio Climático con apoyo en los derechos de las generaciones futuras, exigiendo el logro efectivo de la neutralidad climática.

El contraste entre estas recientes tomas de postura judiciales y los planteamientos tradicionales resulta espectacular. En efecto, una de las construcciones más sólidas de la escuela de Derecho público germánica fue la relativa a

los derechos sociales, que se produjo ante la necesidad de reducir el significado práctico de las declaraciones contenidas en la Constitución de Weimar (1919). Así, como las variadas proclamaciones constitucionales en materia de salud, cultura, trabajo o educación requerían inversiones públicas para su efectividad, se consideró que eran objetivos o principios cuya vinculación dependía de los desarrollos progresivamente adoptados por el legislador ordinario.

El cambio producido en la argumentación es completo, aunque quizá no sea exacto caracterizarlo simplemente como producto del activismo judicial. Los poderes legislativos también están colaborando en el establecimiento de concretas y exigentes obligaciones de resultado. Así, la llamada Ley Europea de Cambio Climático (Reglamento UE 2021/1119) ha impuesto elevados porcentajes de reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero, o de incremento en el consumo y la generación de energías renovables, hasta ordenar tajantemente el logro de la neutralidad climática en el ámbito de la Unión Europea para el año 2050. Estamos no ya ante genéricos deberes de comportamiento, sino ante específicas obligaciones de resultado, que van acompañadas incluso de enérgicos reclamos al principio de no regresión.

La litigación climática, que parece gozar de muy buena salud en variadas experiencias, ofrece una vía de robustecimiento a las ONG ambientales. Es de suponer que continuarán las impugnaciones judiciales y que se plantearán interesantes cuestiones, por ejemplo, en los casos de colisión u opción entre objetivos públicos de diferente ámbito.

Paralelamente se están desarrollando los derechos de la naturaleza, que se presentan como consecuencia de la nueva visión ecocéntrica para superar las carencias de los

planteamientos antropocéntricos que venimos aplicando en las relaciones del ser humano con el medio ambiente. La propiedad privada de los recursos naturales, que figura en nuestros textos constitucionales como un derecho fundamental de las personas, en la nueva ideología se considera incompatible con el reconocimiento de derechos a los mismos elementos naturales.

Las reivindicaciones alcanzan a reclamar el reconocimiento de los animales como personas, rechazando sus usos en la caza, la pesca, la ganadería, la experimentación o el espectáculo por estimarlos contrarios a la autonomía animal. Por ahora, las fórmulas normativas generalizadas se han limitado a reconocer a los animales como seres sensibles, estableciendo regulaciones que garanticen su bienestar, pero las exigencias de los grupos animalistas están en continuo aumento y cuentan con avances significativos en algunos países.

No obstante, lejos ya del provocativo artículo de Stone (1972) reclamando la legitimación de los árboles para defenderse en juicio, en variadas experiencias nacionales se ha otorgado personalidad a ríos, lagos, montes, ecosistemas y otros recursos naturales (Ecuador, Bolivia, Nueva Zelanda, Australia, España). En todos los casos se trata de una personalidad diferenciada de la de los seres humanos, debido a la difícil, si no imposible, atribución de obligaciones y responsabilidad a los recursos naturales y a los ecosistemas.

Esas atribuciones de personalidad no dejan de tener sus límites como pone de relieve la situación de los seres humanos afectados por la pobreza, la desnutrición o la violencia y frecuentemente obligados a soportar duros procesos migratorios. En ocasiones, en realidad, la causa determinante de la personalidad de los ecosistemas puede ser la defensa de las poblaciones indígenas que los

habitan, como sucede en el caso del parque nacional Te Urewera en Nueva Zelanda. Tal es probablemente la mejor o al menos una sólida razón para construir un régimen jurídico especial que potencie el sistema de protección de la naturaleza, vinculándolo a grupos humanos tradicionalmente asentados en los lugares, en una convivencia armónica con los elementos naturales. En el caso del citado parque neozelandés, su gestión gubernamental parece orientada a garantizar la continuidad de la autonomía indígena.

Pero en otros supuestos la personalidad de los elementos naturales se declara con el objetivo de asegurar su conservación frente a los seres humanos poseedores, usuarios o explotadores de los mismos elementos. Y aquí ya no encontramos o se oscurece la presencia del poder público, que tiende a ser sustituido por alguna ONG, a veces mediante la colaboración judicial que se potencia con el establecimiento de acciones públicas para ejercer los derechos de la naturaleza.

Conviene hacer notar que, en realidad, el reconocimiento de personalidad a los elementos naturales no es algo tan novedoso. En muchas experiencias nacionales, hace tiempo que venimos otorgando personalidad no a los ríos ni a los montes, pero sí a las organizaciones encargadas de gestionarlos. ¿Qué diferencia hay entre otorgar personalidad al río Ebro o concederla a una confederación hidrográfica? En ambos casos el régimen de protección aplicable puede ser el mismo. El sistema tutelar no deriva automáticamente de la personalidad de la naturaleza, pues no cabe trasladar sin más el estatuto de los seres humanos. El régimen de protección tiene, por tanto, que ser construido por las normas jurídicas, de manera que puede alcanzar altos niveles de penetración con independencia de si se dirige a una persona, a un ser sensible o a una

cosa. Los que varían realmente son los seres humanos que lo aplican o que lo hacen valer ante los tribunales de justicia.

Ahí está, en mi opinión, la clave del expediente de la personificación de la naturaleza. El objetivo último no es necesariamente mejorar la protección, sino conseguir que esta se gestione o se controle por determinados seres humanos. Los protagonistas no serían ya los ingenieros y otros empleados públicos que vienen actuando en las diferentes experiencias nacionales, sino las pujantes ONG ambientales. El fenómeno, que, hasta ahora, en el ámbito europeo es episódico, conecta directamente con la nueva gobernanza climática postulada como alternativa democrática en algunas interpretaciones.

6. LA COINCIDENCIA CON LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

El importante proceso de renovación del ordenamiento ambiental, en el que se encuadran los fenómenos de la litigación climática, los derechos de la naturaleza y las asambleas climáticas, ha coincidido con una de las constantes crisis de la democracia. Su origen se vincula a lo que inicialmente fue una crisis hipotecaria en Estados Unidos (2007) y enseguida se presentó como una crisis económica mundial que derivaría en una honda crisis política y social. Los movimientos alternativos vinculados a nuevas generaciones han alcanzado significativa importancia en Europa y América.

Esos movimientos cuentan con el apoyo que deriva, desde la década de 1980, de una importante corriente de la filosofía política que defiende el modelo de la democracia deliberativa. Se trata de un ideal que parte de constatar la incapacidad de los sistemas democráticos de resolver efectivamente los desacuerdos políticos básicos. Frente a las fórmulas de la negociación o del voto para la toma de decisiones, se propone el uso estratégico de la argumentación por parte de las personas o los grupos potencialmente afectados observando una serie de principios que aseguren la igualdad de armas de los participantes.

La génesis de las doctrinas deliberativas se vincula a J. M. Bessette (1980), aunque los fundamentos del modelo suelen encontrarse en J. Habermas (1981) y los primeros desarrollos en J. Elster (1983), entre otros autores como J. Cohen (1989) o J. Bohman (1996).

Efectivamente, en la obra del alemán J. Habermas (1981), tan fértil en explicaciones de la modernidad, la democracia deliberativa ha encontrado importantes apoyos. Así, su teoría de la acción colectiva se vincula a la argumentación, que el autor explica bajo tres perspectivas: a) como un *proceso* no coactivo de desarrollo de la mejor acción reflexiva orientada al entendimiento; b) como un *procedimiento* donde los sujetos establecen un problema y libres de toda presión examinan «con razones y solo con razones, si procede reconocer o no la pretensión defendida por el proponente»; y c) finalmente, como un *producto* de los argumentos pertinentes «que convenzan en virtud de sus propiedades intrínsecas».

Partiendo de esas bases, el mismo autor identifica el sistema jurídico moderno por tres características formales: a) la *positividad*, en la medida en la que expresa la voluntad de un legislador soberano que regula situaciones sociales, b) la *legalidad*, que excluye toda motivación ética fuera de una obediencia general al derecho, y c) el *formalismo*, que lleva a considerar permitido todo lo que no está jurídicamente prohibido.

El resultado sería un sistema de acción en el que se supone que todas las personas se comportan estratégicamente haciendo «uso de su autonomía de modo racional con arreglo a fines», de modo que, en el Derecho, ha de prescindirse de las tradiciones éticas para encontrar su «fundamentación autónoma» en unos determinados fines: «las normas jurídicas son susceptibles de crítica y, por lo mismo, es menester justificarlas».

Otro filósofo cuya obra ampara los desarrollos de la democracia deliberativa es el noruego J. Elster (1983). En sus planteamientos sobre la racionalidad colectiva, identifica como núcleo del proceso político «el análisis público y racional acerca del bien común», lo que ha de llevarse a cabo «por medio de un debate abierto y público». En ese debate, el autor juzga conceptualmente imposible expresar argumentos egoístas y considera psicológicamente difícil emplear preferencias ajenas sin terminar asumiéndolas, por lo que concluye que «las discusiones públicas llevan a la realización del bien común».

Ninguna objeción de principio puede oponerse a estos planteamientos, que proporcionan amplio fundamento para la participación ciudadana integrada en las organizaciones y en los procedimientos de los poderes públicos. Sin embargo, en los movimientos ciudadanos generados en la crisis del nuevo milenio, el descontento y el distanciamiento del sistema político ha ido más lejos, alcanzando al fundamento mismo de las democracias representativas. Por otra parte, la constante penetración de los partidos políticos en muy diferentes ámbitos de poder no solo político, sino también económico, social y cultural, con consecuencias nefastas en el plano de la corrupción y el clientelismo, viene determinando la búsqueda de vías alternativas. Aquí nos interesa referirnos a los intentos de reclamar la supuesta pureza histórica, conceptual y práctica de la democracia directa basada en el sorteo.

Entre los autores que han propiciado la recuperación de las «auténticas» fórmulas democráticas atenienses, cabe destacar al historiador danés M. H. Hansen (1991), que llevó a cabo una sólida investigación sobre el empleo del sorteo en la Atenas del siglo IV a. C. y al politólogo

francés B. Manin (1997), que desplegó los argumentos que habrían de fundamentar la recuperación de las bases originales de la democracia por sorteo frente a las fórmulas de la democracia representativa.

Manin proporciona datos sobre el alcance de los sistemas democráticos basados, total o parcialmente, en el sorteo en las experiencias de Atenas, Roma, Florencia o Venecia. Explica también cómo, en los procesos revolucionarios del siglo XVIII desenvueltos en Estados Unidos y Francia, se impuso sin debate la elección frente al sorteo. A su juicio, ello fue debido no a problemas logísticos derivados del alto número de electores, sino en aplicación del principio del consentimiento a que ha de someterse toda autoridad legítima, conforme a planteamientos que se remontan a los teóricos del Derecho natural. Inicialmente, el derecho a consentir fue acompañado de la exigencia de que los representantes fueran socialmente superiores a los electores, por su riqueza, talento o virtud. De ahí derivaría la formación de una aristocracia democrática, que se mantiene actualmente en la creencia popular de que las elecciones permiten seleccionar a individuos superiores. De manera adicional, la posición de los representantes se robustece por diversos mecanismos como la prohibición del mandato imperativo, la falta de procedimientos de revocación o la no vinculación a las promesas electorales.

Una clara aplicación de estas teorías la encontramos en la obra de Reybrouck (2017), que, para «salvar la democracia», rechaza las elecciones, propugnando el establecimiento de sistemas aleatorios de selección de los gobernantes. En todo caso, estos fundamentos han encontrado particular acogida en el ámbito de las asambleas climáticas, que autores como E. Ganuza y A. Mendiharat (2020) ofrecen, así, como vías de democracia

directa, más deseables que las «caducas» formas de la democracia representativa.

Vayamos ya a la presentación de estas experiencias.

7. LAS ASAMBLEAS CLIMÁTICAS, EN ESPECIAL LA EXPERIENCIA FRANCESA

La fórmula de las asambleas climáticas nos viene de Estados Unidos, aunque cuenta con abundantes experiencias en toda Europa. En Irlanda, Reino Unido, Francia, España y en la misma Unión Europea se han constituido asambleas ciudadanas para el clima. Se trata de colectivos formados a partir de una inicial selección aleatoria de un conjunto de ciudadanos al que se aplican criterios de género, lugar de residencia, nivel educativo y otros para formar el grupo final que pretende ser un colegio representativo de la correspondiente sociedad.

De entre todas esas experiencias, vamos a centrarnos en la desarrollada en Francia por la Convención Ciudadana del Clima durante el período 2019-2021. Creo que se trata del caso más impactante desde el punto de vista de su diseño, construcción, ejecución y valoración, de tal manera que pudiera incluso llegar a conformar un modelo. Al igual que en el proceso *Grenelle*, se identifica un primer tiempo de realización de propuestas ciudadanas y un segundo de desarrollo legislativo. Sin embargo, las similitudes terminan ahí, pues en la fórmula de la Convención se descarta la gobernanza vinculada a los diferentes colectivos, optando por la constitución de una asamblea representativa de la misma sociedad francesa, que habría de

expresar los objetivos políticos generales en la lucha contra el cambio climático. Vamos, pues, a explicar la génesis y el desarrollo de esta interesante experiencia francesa.

El movimiento de los chalecos amarillos ejerció gran presión sobre el presidente Macron, que se vio obligado a reaccionar ofreciendo vías de salida a las tensiones generadas. Una de las medidas adoptadas fue la convocatoria del llamado *gran debate nacional* (2018-2019), entre cuyas propuestas figuraba la designación por sorteo de un grupo de personas representativo de la ciudadanía francesa y encargado de establecer las pautas de la lucha contra el cambio climático.

Tal fue el origen de la Convención Ciudadana del Clima, constituida con carácter temporal por el Gobierno, dentro del Consejo Económico, Social y Ambiental (CESE, por sus siglas en francés). A dicha Convención se le atribuyó la misión de «definir las medidas estructurales para llegar, dentro de un espíritu de justicia social, a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 40 por ciento de aquí a 2030 por relación a 1990».

La Convención estuvo formada por 150 ciudadanos seleccionados conforme a un procedimiento inicialmente de tipo aleatorio. Según los datos proporcionados por Fourniau *et alii* (2020), por sorteo se estableció una base de 300 000 números de teléfono (85 % móviles y 15 % fijos), que fueron empleados para los contactos encaminados, primero, a lograr el consentimiento de los titulares y, segundo, a aplicar determinadas cuotas de género, edad, nivel educativo, categoría socioprofesional, vecindad y zona geográfica. Se trató, por tanto, de un procedimiento voluntario, lo que parece favorecer la presencia de personas participativas y motivadas por la temática. La voluntariedad se advierte realmente en el dato de que 9 de cada 10 personas contactadas por teléfono colgaban al informarles del

objeto de la llamada. En realidad, se hicieron 96 500 llamadas telefónicas (o mensajes SMS), que fueron respondidas por 11 400 personas, de las cuales 700 no eran elegibles y 6600 rechazaron participar, quedando 4100 ciudadanos a los que se aplicaron los criterios de selección para reclutar a 190 personas (150 titulares y 40 suplentes).

El CESE asumió la logística de los trabajos de la Convención previendo gastos e indemnizaciones. El presupuesto final ascendió a de 5 431 223 euros, destinados a los costes de expertos, gestión, comunicaciones, dinamización, logística, indemnizaciones, sorteo y compensaciones de carbono. El CESE pagó gastos de desplazamiento, estancia y guarda de niños de los miembros de la Convención, quienes recibieron una compensación por la participación en cada sesión equivalente a la prevista para los jurados (86,04 €/día, con un máximo total de 1462 €), además de una indemnización por pérdida de rentas de trabajo (10,03 €/hora).

La organización corrió a cargo de un amplio *comité de gobernanza* dotado de autonomía funcional. Estuvo presidido por los directores de la Fundación Terra Nova y de la Fundación Europea para el Clima, integrándolo expertos en materia de clima (3) y democracia participativa (3), representantes del ámbito económico y social (4), personalidades seleccionadas por el Ministerio (2) y miembros variables de la Convención designados por sorteo (2), actuando como relator general el vicepresidente del CESE. Además, para asegurar la plena libertad de los trabajos, se constituyó un colegio de tres *garantes* designados por los presidentes del propio CESE y de las dos cámaras parlamentarias.

Desde el punto de vista técnico, los miembros de la Convención pudieron disponer de variados asesoramientos conformados siempre a iniciativa del comité de gober-

nanza: a) el *grupo de apoyo* compuesto de quince expertos, que aconsejaba sobre los trabajos que desarrollar y las propuestas que adoptar; b) el *comité legislativo* integrado por seis funcionarios y juristas, que indicaba la formulación en términos jurídicos apropiados de las medidas preparadas por la misma Convención; c) los *intervenientes* en las sesiones formativas, procedentes de administraciones públicas, universidades, empresas, asociaciones, fundaciones y otros; d) los *verificadores* proporcionados por varios centros de investigación a disposición de los miembros de la Convención; y e) los *animadores* de las sesiones, profesionales en promover el diálogo ciudadano, que se vinculaban a las consultoras contratadas al efecto. El cuadro se completaría con la treintena de *observadores* acreditados, que pudieron presenciar las sesiones de la Convención.

Los trabajos se desarrollaron a lo largo de siete fines de semana entre octubre de 2019 y junio de 2020. Una buena parte de las sesiones estuvo dedicada a formar a los miembros de la Convención, que recibieron informaciones y criterios relacionados con su misión por parte de los intervenientes y los verificadores. Se constituyeron cinco grupos de trabajo en torno a las temáticas del alojamiento, el desplazamiento, la alimentación, el consumo, la producción y el trabajo. Los animadores dinamizaron las actividades con el objetivo de que todos los miembros participaran efectivamente en los debates, lo que se propiciaba mediante la preparación en grupos pequeños de las reuniones plenarias. Las proposiciones adoptadas, con el auxilio del grupo de apoyo y el comité legislativo, fueron siempre precedidas de la argumentación, el razonamiento y la discusión.

Las propuestas finales se adoptaron formalmente en la última sesión de la Convención y merecieron un voto global ampliamente favorable. El resultado de la votación

sobre el conjunto del informe fue: 95 % a favor y 5 % en contra. En general, se observa un alto grado de consenso en las votaciones de las diferentes propuestas, alcanzando casi siempre porcentajes de votos favorables del 95 % e incluso superiores al 98 %. No obstante, algunos supuestos resultaron más conflictivos, como el relativo al establecimiento de una velocidad máxima de 110 km/h en autopistas, ampliamente aireado en los medios de comunicación, que tuvo un porcentaje de votos positivos del 59,7 %, frente al 40,3 % de votos negativos.

No es fácil, ni desde luego entretenido, seguir los contenidos adoptados en la Convención, aunque estos se presentan muy bien organizados en las seis temáticas indicadas, que se dividen en familias de objetivos, incluyendo las explicaciones o motivaciones determinantes. Además, las propuestas pueden ir acompañadas de dos intervenciones ajenas a los conventuales: a) una evaluación de su impacto sobre el objetivo general de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, que se llevó a cabo por el grupo de apoyo; y b) una reelaboración de las partes del texto que debieran ser suprimidas, así como de las adiciones procedentes, conforme al criterio del comité legislativo.

Se trata de un conjunto articulado, pero complejo, de criterios y propuestas, que implican un recorrido exhaustivo por el ordenamiento jurídico francés, en el que habrían de introducirse reformas de muy variado signo, unas ciertamente importantes y significativas, otras quizá no tanto. Algunas podrían ser adoptadas por el Ejecutivo mediante la adopción del correspondiente reglamento, otras requerirían seguir el procedimiento legislativo y, en fin, encontramos también propuestas de modificación de la misma Constitución de la República Francesa. Tan importante alcance de las propuestas de la Convención merece alguna reflexión.

8. PERPLEJIDADES ESTRUCTURALES Y FUNCIONALES

La Convención Ciudadana del Clima, como luego procuraré insistir, es un novedoso e importante ejercicio de participación ciudadana de carácter deliberativo y de ámbito nacional. Ha permitido la expresión de criterios que pueden servir para vertebrar una política pública de gran trascendencia. Sin embargo, tanto su formación como su actuación y sus propuestas generan amplios interrogantes, que quizá podamos condensar en torno a dos conjuntos de cuestiones: el primero es de tipo estructural y el segundo atañe a la funcionalidad de la experiencia.

Por una parte, se plantea, en efecto, el alcance que ha de darse a las deliberaciones de la Convención en relación con el grado de agotamiento del sistema político francés y la necesidad incluso de sustituirlo por una democracia deliberativa. En tal sentido, si atendemos a la presentación de algún autor, la Convención Ciudadana del Clima sería una suerte de «Francia en miniatura», más representativa de la diversidad de la sociedad francesa que el Parlamento y, en consecuencia, más apta para remediar las graves carencias que se asegura existen en los mecanismos representativos y la legislación aplicable (F. Gougou y S. Persico, 2020). Un colectivo, por añadidura, libre de ataduras ideológicas y de compromisos

diferentes de la búsqueda objetiva del interés público (L. Blondiaux, 2020).

No han dejado, sin embargo, de expresarse valoraciones diferentes, poniendo de relieve los límites de la representatividad atribuida a la Convención: a) la constitución por sorteo no otorga directamente carácter representativo; b) los criterios demográficos adoptados para designar a los miembros pueden resultar inadecuados e insuficientes; c) particularmente, destaca la falta de representación de las opiniones de la población; y d) los debates tuvieron en la práctica un limitado alcance contradictorio (D. Courant, 2020).

Desde luego, parece que ha de ser descartada toda pretensión de sustituir la supuestamente «agotada» democracia representativa francesa por una democracia deliberativa ejercida por ciudadanos sin ideología. La Convención implica una relación directa del presidente de la República con la ciudadanía cuyos efectos prácticos se limitan al plano de la opinión pública y de ejercicio del derecho de sufragio. No resulta viable intentar establecer ninguna vinculación efectiva entre el Parlamento surgido de las elecciones libres y la asamblea de ciudadanos formada siguiendo criterios demográficos.

El segundo gran interrogante que plantea la Convención Ciudadana del Clima es el relativo a los contenidos materiales afectados por sus trabajos. Conviene, en efecto, plantear la funcionalidad de los mismos, habida cuenta de que su punto de partida se encuentra en la afirmación de la supuesta ineficacia del ordenamiento vigente para garantizar la protección del medio ambiente y específicamente para combatir el cambio climático.

¿Es esto así, es decir, dispone Francia de un desastroso Derecho ambiental, precisado de cambios esenciales? Si fuera pertinente, quien esto escribe respondería negati-

vamente, tanto por el sólido marco que ofrece la política ambiental de la Unión Europea como por la trascendencia de las aportaciones genuinamente francesas en la materia. No obstante, entendiendo que no es el criterio personal del autor lo relevante, cabe intentar comprobar en qué medida los resultados ofrecidos por la Convención avalan la propia imagen de suministradora de los cuidados mínimos requeridos por la urgencia climática.

Las dos propuestas de reforma constitucional hechas por la Convención parecen adecuadas para calibrar el significado material que estamos buscando. En una se propone añadir en el preámbulo de la Constitución republicana una especial prevalencia de la preservación del medio ambiente sobre los derechos humanos. En la otra se pretende reforzar la responsabilidad de Francia en materia ambiental asumiendo un compromiso de conservación de la biodiversidad, del medio ambiente y de lucha contra el cambio climático. Ambas iniciativas han resultado problemáticas y han terminado siendo descartadas conforme a criterios y razones de peso.

La modificación del preámbulo constitucional fue inmediatamente rechazada por el presidente de la República al entender que cuestionaba la primacía de los derechos humanos estableciendo una jerarquía improcedente entre las reglas constitucionales. Imponer una completa subordinación de los derechos humanos a las exigencias de protección del medio ambiente plantea incógnitas no fáciles de solucionar habida cuenta de la variedad, tanto de las situaciones subjetivas que pueden resultar afectadas como de las medidas de protección ambiental implicadas.

El Consejo Constitucional, ciertamente, se ha mostrado receptivo a planteamientos progresistas en esta materia, empleando incluso conceptos muy cercanos a los uti-

lizados en la propuesta de modificación del preámbulo constitucional que estamos refiriendo. Así, en su decisión 2019-823 (*caso de los productos fitosanitarios*), dedujo del preámbulo de la Carta Constitucional del Medio Ambiente (2005) que «la protección del medio ambiente, patrimonio común de los seres humanos, constituye un objetivo de valor constitucional», un objetivo que podría incluso justificar ciertas restricciones de los derechos y de las libertades como las impuestas a la libertad de empresa en el caso analizado. No obstante, en la decisión 2020-809 (*caso de los productos fitosanitarios para la remolacha azucarrera*), el mismo Consejo Constitucional prudentemente precisó que los límites establecidos por el legislador en el ejercicio del derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado y respetuoso con la salud (art. 1 de la Carta Constitucional del Medio Ambiente), «no podrían dejar de observar las exigencias constitucionales, ni de justificarse en un motivo de interés general, ni de ser proporcionales al objetivo perseguido».

Por su parte, la propuesta de incluir las funciones conservacionistas en el texto fundamental fue asumida en el correspondiente proyecto de ley constitucional, pero al condicionarse en el Senado a lo establecido en la Carta Constitucional del Medio Ambiente, la iniciativa fracasó. De esta manera, el referéndum previsto como culminación y legitimación de los trabajos de la Convención Ciudadana del Clima no ha tenido lugar.

9. CONCLUSIÓN

Los trabajos de la Convención climática francesa ofrecen útiles y atractivas propuestas bien argumentadas en sus fundamentos. Ahora bien, junto con ellas, encontramos asimismo declaraciones y pretensiones que pueden resultar discutibles, enigmáticas e incluso ingenuas. Es lógico que sea así, dada la composición del órgano y la metodología seguida en sus labores.

Sin embargo, esa variedad de contenidos, que afecta a la calidad y a la oportunidad de los resultados ofrecidos, nos permite relativizar el alcance que haya de darse a los mismos. No cabría asumirlos ni como reformas ineludibles, ni tampoco como necesarias, ni siquiera, en algunos casos, como plausibles. Los énfasis manifestados por el presidente de la República en relación con los efectos derivados de la Convención tienen un exclusivo alcance político, que habrá de medirse en términos de satisfacción del electorado. No pueden considerarse como compromisos jurídicamente vinculantes, ni para el mismo presidente, ni por supuesto para el Parlamento, que fue ajeno al diseño de la operación.

La falta de obligatoriedad para los poderes públicos no significa, sin embargo, falta de compromiso. En tal sentido, cabe subrayar que las exigencias de los procesos

deliberativos no solo se han cumplido en el desarrollo razonado de los trabajos de la Convención. También después, en la respuesta del presidente y del Parlamento, advertimos la continuidad de los debates. El método de toma de decisión basado en el razonamiento parece haber continuado para rechazar, corregir, ponderar o asumir las propuestas surgidas del proceso de participación ciudadana.

Entre los efectos de la Convención Ciudadana del Clima, destaca la llamada *Ley de Clima y Resiliencia* (2021), relativa a la lucha contra el cambio climático y de refuerzo de la resiliencia frente a sus efectos, cuyo proyecto de ley fue objeto de detallados debates recogidos en las actas parlamentarias, de manera que en ningún modo cabría valorar como estériles las propuestas formuladas en la Convención. Al margen quedan la creación de una autoridad independiente para la defensa ambiental y la transformación del CESE en Cámara de la Participación Ciudadana, cuestiones planteadas como ejes de reflexión que requerirían reformas constitucionales.

Si despojamos a la Convención de las pretensiones o las posibilidades de sustituir a la democracia representativa, encontraremos una experiencia pionera, innovadora y atractiva de participación ciudadana en la definición de la política pública del clima. Una fórmula que permite completar, ampliar y mejorar el sistema político francés presentándose como un modelo de deliberación.

Los variados mecanismos que a lo largo de la historia han conformado los ejes del Estado de derecho no dan pruebas del agotamiento que en algunos círculos se quiere identificar. El respeto de los derechos humanos y la separación de poderes siguen siendo los fundamentos esenciales de los regímenes constitucionales como bien hicieron valer los revolucionarios franceses (art. 16 de la

Declaración de 1789). Entre esos derechos, el de sufragio activo y pasivo de todos los seres humanos proporciona la savia vivificante de nuestras democracias, determinando la formación de unos Parlamentos vertebrados por las ideologías y los intereses de los diferentes colectivos. Los planteamientos weberianos y en general los hallazgos de la escuela alemana del Derecho público siguen siendo útiles para explicar conceptos y relaciones básicos de los regímenes políticos. Sería irresponsable pretender una superioridad de soluciones basadas en una suerte de ingeniería genético-social que habría de asegurar la formación de muestras representativas de la demografía de los países.

Las simplificaciones argumentales, a veces, parecen funcionar ofreciendo solución a todos los problemas planteados. En este caso no es así. Y ello a pesar de las muchas carencias que pueden atribuirse a la democracia representativa, por ejemplo, en la figura de las «promesas no mantenidas», que recordaba el italiano N. Bobbio (1995) en relación con la primacía del individuo, la representación de intereses, la persistencia de las oligarquías, los poderes invisibles, las carencias del sistema educativo o la tecnocracia. En efecto, aun contando con esos y otros defectos los sistemas representativos ofrecen vías adecuadas de solución de los problemas sociales. Tal y como sostuvo el científico de la política norteamericano R. Dahl (2000), «el tamaño importa», de manera que los Estados grandes precisan de los mecanismos de la democracia representativa, sin perjuicio de que puedan identificarse no solo correctivos y contrapesos de los abusos del sistema, sino también supuestos en los que quepa atribuir el ejercicio del poder público, en escalas más adecuadas, mediante el sorteo. Siguiendo a otro gran teórico de la democracia, el italiano G. Sartori (2003): «participación

sí, pero no sustitución de las tareas demandadas a la representación».

No sigo. Comprendo que se trata de cuestiones elementales que no conllevan ninguna aportación, dado que son sobradamente conocidas y comprendidas. Solo añadiré que la reivindicación de los elementos permanentes de la democracia en ningún caso puede suponer el rechazo a las reformas que mejoren su contenido y alcance. En la actualidad, según es bien sabido, estamos inmersos en importantes ejes de actuación, como la lucha contra la corrupción o la rendición de cuentas por los gobernantes.

La participación ciudadana figura sin duda entre las líneas de mejora de los sistemas políticos representativos. Complemento y no sustitución de la democracia. Bajo tal configuración, la experiencia de la Convención, más allá de las servidumbres derivadas en su génesis política, se presenta como útil y atractivo modelo en el Derecho comparado.

En definitiva, lo que ha de rechazarse es la fórmula aleatoria general propugnada por algunos autores como fundamento del poder político general. Como imaginó el genial escritor argentino Borges (1941), en el fantástico (pero no inocente) cuento *La lotería en Babilonia*, en una sociedad regida por la suerte el poder real habría de recaer en la todopoderosa compañía organizadora de los sorteos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Sara (coord.) (2020), *Asambleas ciudadanas: el poder de la participación social en la acción climática*, Madrid, Conama, 64 pp.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa-Marina (2022), «La Asamblea Ciudadana para el Clima: ¿un modelo a seguir en las asambleas ciudadanas regionales y locales?», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 122, pp. 41-81.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa-Marina, y Manuel MORENO LINDE (2021), «Francia y su agenda por el clima en la época Macron», en G. García-Álvarez *et alii* (coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2021*, Madrid, CIEMAT, pp. 267-285.
- BERTRAND, Thomas, y Julien MARGUIN (2017), «La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public», *Revue Juridique de l'Environnement*, 3, pp. 457-493.
- BESSETTE, Joseph M. (1980), «Deliberative democracy. The majority principle in republican government», en R. A. Goldwin y W. A. Chambrá (eds.), *How democratic is the Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, pp. 102-116.
- BLONDIAUX, Loïc (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, París, Seuil, 109 pp.
- BOBBIO, Norberto (1995), *Il futuro della democrazia*, 3.^a ed., Turín, Einaudi, 220 pp.

- BOHMAN, James (1996), *Public deliberation. Pluralism, complexity and democracy*, Cambridge (Massachusetts), MIT, 320 pp.
- BORGES, Jorge Luis (1941), «La lotería en Babilonia», en *El jardín de senderos que se bifurcan*, Buenos Aires, Sur, pp. 67-75.
- BOURICIUS, Terrill G. (2013), «Democracy Through Multi-Body Sortition: Athenian Lessons for the Modern Day», *Journal of Public Deliberation*, 9-1, article 11, 21 pp.
- BOUTELET, Marguerite, y Juliette OLIVIER (eds.) (2009), *La démocratie environnementale. Participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, Éditions Universitaires de Dijon, 250 pp.
- BOUVIER, Alban (2007), «Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative», *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-136, pp. 5-34.
- BUGE, Eric, y Camille MORIO (2019), «Le grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne», *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 5, pp. 1205-1238.
- CARSON, Rachel Louise (1962), *Silent spring*, Boston, Houghton Mifflin, 314 pp. (*Primavera silenciosa*, traducciones españolas, Barcelona, Grijalbo, 1980; Barcelona, Crítica, 2001; J. Ros, Barcelona, Crítica, 2010).
- COHEN, Joshua (1989), «Deliberation and democratic legitimacy», en A. Hamlin y Ph. Petit (eds.), *The good polity: normative analysis of the state*, Oxford, Blackwell, pp. 17-34.
- CONFRAVEUX, Joseph (ed.) (2019), *Le fond de l'air est jaune. Comprendre une révolte inédite*, Paris, Seuil, 224 pp.
- CONSEIL D'ÉTAT (2013), *La démocratie environnementale*, La Documentation Française, 297 pp.
- CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT (2021), *Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat*, informe adoptado formalmente el 21/6/2020, versión corregida de 29/1/2021, 460 pp.
- COURANT, Dimitri (2020), «La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative», *Revue Projet*, 378, pp. 60-64.
- CROZIER, Michel, Samuel P. HUNTINGTON y Joji WATANUKI (1975), *The crisis of democracy. Report on the governability of de-*

- mocracies to de Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press, 220 pp.
- DUVIC-PAOLI, Leslie-Anne (2022), «Re-imagining the Making of Climate Law and Policy in Citizens' Assemblies», *Transnational Environmental Law*, pp. 1-27.
- ELSTER, Jon (1983), *Uvas amargas. Sobre la subversión de la realidad*, traducción española de E. Lynch, Barcelona, Península, 1988, 257 pp.
- FISCHER-LESCANO, Andreas (2020), «Nature as a Legal Person: Proxy Constellations in Law», *Law & Literature*, 32, 2, pp. 237-262.
- FOURNIAU, Jean Michel, Bénédicte APOUEY y Solèn TOURNUS (2020), «Le recrutement et les caractéristiques des 150 citoyens de la Convention citoyenne pour le climat», en <www.participation-et-democratie.fr>, 21 pp.
- FUKUYAMA, Francis (1992), *El fin de la Historia y el último hombre*, traducción española de P. Elías, Barcelona, Planeta, 474 pp.
- GANUZA, Ernesto, y Arantxa MENDIHARAT (2020), *La democracia es posible. Sorteo cívico y deliberación para rescatar el poder de la ciudadanía*, prólogo de Jane Mansbridge, Bilbao, Consonni, 174 pp.
- GOUGOU, Florent, y Simon PERSICO (2020), «Décider ensemble. La Convention citoyenne pour le climat et le défi démocratique», *La vie des idées*, 29/5/2020, pp. 1-11.
- HABERMAS, Jürgen (1981), *Teoría de la acción comunicativa*, traducción española de M. Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 2010, 990 pp.
- HANSEN, Mogens Herman (1991), *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford, Basil Blackwell, xvi + 410 pp.
- HARDIN, Garret (1968), «The Tragedy of the Commons», *Science*, pp. 1243-1248.
- HOOPS, Björn (2022), «What if the Black Forest Owned Itself? A Constitutional Property Law Perspective on Rights of Nature», *Transnational Environmental Law*, pp. 1-26.
- JACOBS, Jane (1961), *The death and life of great American cities*, Nueva York, Random House, 452 pp. (*Muerte y vida de las grandes ciudades*, trad. esp. de Á. Abad, Madrid, Península,

- 1967; 2.^a ed. 1973; revisión de A. Useros, Madrid, Capitán Swing Libros, 2011, 487 pp.).
- JELLINEK, Georg (1905), *Teoría general del Estado*, traducción española de F. de los Ríos, 1913, reedición, Granada, Comares, 2000, 856 pp.
- KAUFFMAN, Craig M., y Pamela L. MARTIN (2023), «How Ecuador's Courts Are Giving Form and Force to Rights of Nature Norms», *Transnational Environmental Law*, pp. 1-30.
- KINKELA, David (2011), *DDT and American Century. Global health, environmental politics and the pesticide that changed the world*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 256 pp.
- LANG, Agathe van (2014), «Le principe de participation: un succès inattendu», *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 43, pp. 1-38.
- LOMBORG, Bjorn (2003), *El ecologista escéptico*, traducción española, Madrid, Espasa, 632 pp.
- MANIN, Bernard (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 243 pp. (*Los principios del gobierno representativo*, traducción española de F. Vallespín, Madrid, Alianza, 1998, 304 pp.).
- MARTÍ, José Luis (2006), *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, Madrid, Marcial Pons, 359 pp.
- MAZEAU, Alice, y Magali NONJON (2018), *Le marché de la démocratie participative*, Vulaines-sur-Seine, Croquant, 365 pp.
- MEADOWS, Donella, y otros (1972), *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, México, FCE, 255 pp.
- OSTROM, Elinor (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 280 pp. (trad. esp., *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, 2.^a ed., México, FCE, 2011, 403 pp.).
- PERRINEAU, Pascal (2020), «Le grand débat national: la démocratie participative à grande échelle», *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 175, pp. 113-129.
- Revue juridique de l'environnement* (1999), núm. especial, dedicado a la *Convention d'Aarhus*, 133 pp.

- Revue juridique de l'environnement* (2005), núm. especial, dedicado a la *Charte constitutionnelle de l'environnement*, 264 pp.
- REYBROUCK, David Van (2017), *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*, traducción española de M. Mabres, Barcelona, Penguin Random, 236 pp.
- SEGOVIA, Juan Fernando (2008), *Habermas y la democracia deliberativa. Una utopía tardomoderna*, Madrid, Marcial Pons, 118 pp.
- STIRN, Nora (2021), «Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pour le climat et ses répercussions sur la procédure de révision de la Constitution», *Revue française de droit constitutionnel*, 127, pp. 147-173.
- STONE, Christopher D. (1972), «Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects», *Southern California Law Review*, 45, pp. 450-501.
- TORNEY, Diarmuid (2021), «Deliberative Mini-Publics and the European Green Deal in Turbulent Times: the Irish and French Climate Assemblies», *Politics and Governance*, 9, 3, pp. 380-390.
- VALENCIA, Germán (2021), «Cambio climático y garantía intertemporal de la libertad (reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán de 24 de marzo de 2021)», en Germán Valencia y Juan Rosa (dirs.), *Derecho y energías renovables*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 927-1006.

ÍNDICE

Resumen	9
Abstract.....	11
1. Introducción	13
2. El impacto original de las políticas ambientales.....	17
3. La consolidación del ordenamiento ambiental	21
4. El supuesto fin de la historia del Derecho ambiental.....	29
5. La renovación derivada del cambio climático	39
6. La coincidencia con la crisis de la democracia representativa	47
7. Las asambleas climáticas, en especial la experiencia francesa.....	53
8. Perplejidades estructurales y funcionales.....	59
9. Conclusión	63
Bibliografía	67

*Este libro se terminó de imprimir
en los talleres del Servicio de Publicaciones
de la Universidad de Zaragoza
el 31 de agosto de 2023*

COLECCIÓN PARANINFO
PRIMA LECTIO



STVDIVM
GENERALE
CAESARAV-
GVSTANAE
CIVITATIS



Universidad Zaragoza