

# CAMBIO CLIMÁTICO Y PARTICIPACIÓN A LA FRANCESA(\*)

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN(\*\*)

**SUMARIO:** I. LA DOCTRINA FRANCESA DE LA PARTICIPACIÓN: 1. La temprana colaboración institucionalista. 2. La oposición ambiental conflictiva. 3. La participación ecológica integrada.– II. EL GRENELLE DEL MEDIO AMBIENTE: 1. Desarrollo de la experiencia. 2. Fortalezas y debilidades. 3. Un modelo de negociación.– III. LA CONVENCION CIUDADANA DEL CLIMA: 1. Formación y resultados. 2. Perplejidades. 3. Un modelo de deliberación.

**RESUMEN:** El objetivo del trabajo es presentar y valorar en términos jurídicos los procedimientos nacionales de participación y deliberación públicas seguidos en la República Francesa en materia de medio ambiente y, particularmente, en relación con el cambio climático. En primer término, se expone la evolución del marco general de la participación administrativa en la doctrina francesa: desde unos pioneros planteamientos vinculados a las corrientes institucionalistas, hasta una conflictiva defensa del traspaso de funciones a los colectivos interesados y, más recientemente, en el contexto comparado de auge de las teorías anglosajonas de la democracia deliberativa, una eclosión muy pragmática de modalidades participativas integradas. Partiendo de esa base teórica, se refieren las dos grandes experiencias nacionales en la materia: el proceso *Grenelle* del medio ambiente, exponiendo su desarrollo, fortalezas, debilidades y configuración final como un modelo de negociación; y la muy diferente Convención Ciudadana del Clima, informando sobre su formación, sus resultados, las perplejidades que derivan de su práctica y su consideración como modelo de deliberación.

**Palabras clave:** cambio climático; participación; doctrina francesa; *Grenelle* del medio ambiente; convención ciudadana del clima.

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 15/09/2021 y evaluado favorablemente para su publicación el 01/10/2021.

(\*\*) Catedrático de Derecho administrativo, Universidad de Zaragoza. Trabajo realizado dentro del grupo de investigación ADESTER, financiado por Gobierno de Aragón (S22\_20R), y del proyecto de investigación «Bancos de conservación ambiental y otras medidas de compensación ambiental» del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (PGC2018-099237-B-I00). El autor agradece las lecturas y observaciones que, sobre un texto provisional, formularon los profesores Michel Prieur (*Université de Limoges*), Olivier Lecuq y Hubert Alcaraz (*Université de Pau et des Pays de l'Adour*), Diego Vera y Elsa M. Álvarez (Universidad de Málaga), aunque reclama la exclusiva responsabilidad por cuantos errores y omisiones puedan haberse deslizado.

**RESUMÉ: Déréglement climatique et participation à la française.** *L'objectif du travail est de présenter et d'évaluer en termes juridiques les procédures nationales de participation et de délibération publiques suivies en République française en matière d'environnement et en particulier en ce qui concerne le changement climatique. Tout d'abord, on expose l'évolution du cadre général de la participation administrative à la doctrine française: dès les approches pionnières liées aux courants institutionnalistes, à une défense conflictuelle du transfert de fonctions aux collectifs intéressés et, plus récemment, dans le contexte comparé de la montée des théories anglo-saxonnes de la démocratie délibérative, une éclosion très pragmatique de modalités participatives intégrées. Sur cette base théorique, les deux grandes expériences nationales en la matière sont étudiées: le processus Grenelle de l'environnement, en exposant son développement, ses forces, ses faiblesses et sa configuration finale comme un modèle de négociation; et la très différente Convention Citoyenne pour le Climat, en rendant compte de sa formation, de ses résultats, des perplexités qui découlent de sa pratique et sa considération comme modèle de délibération.*

*Mots clés: déréglement climatique; participation: doctrine française; Grenelle de l'environnement; convention citoyenne sur le climat.*

**ABSTRACT: Climate Change and French way of participation.** *The purpose of the paper is to present and analyze under a legal perspective the French national procedures for public participation and deliberation in environmental matters, in particular in relation to climate change. Firstly, the article exposes the evolution of the French doctrine as regards the general framework of administrative participation: from pioneering approaches linked to institutionalist currents, to a controversial defense of the transfer of functions to the interested groups and, more recently, in the context of the rise of Anglo-Saxon theories of deliberative democracy, a very pragmatic emergence of integrated modalities of participation. From this theoretical basis, the article examines the two major national experiences in the field: the Grenelle Environment Process, exposing its development, strengths, weaknesses and final configuration as a model of negotiation; and the very different Citizens' Climate Convention, reporting on its formation, its results, the perplexities that derive from its practice and its consideration as a model of deliberation.*

*Key words: climate change; participation: french doctrine; Grenelle environment process; citizens' climate convention.*

## I. LA DOCTRINA FRANCESA DE LA PARTICIPACIÓN

En el contexto de las periódicas crisis de la democracia constitucional, la participación administrativa forma parte del arsenal de fórmulas diseñadas para corregir el distanciamiento de las autoridades, el elitismo de los funcionarios y la apatía de los ciudadanos. Aquí vamos a tratar de ofrecer la evolución proporcionada por la doctrina francesa en la materia, advirtiendo que no es posible establecer fechas precisas delimitadoras de la sucesión de publicaciones y acontecimientos que van reflejando la interacción entre la teoría y

la práctica. Manejamos períodos aproximados, que llegan a solaparse unos con otros, especialmente en los momentos de cambio. De la misma manera, el protagonismo conferido a distintos colectivos académicos en la sucesión de tendencias trata también de referir pautas generales o dominantes, que veremos reflejadas en la obra de algún autor característico de cada etapa.

En Francia, la tesis de la colaboración de los particulares con la Administración surge tempranamente, durante los «felices años veinte», de la mano del movimiento institucionalista, cuyos vigorosos fundamentos teóricos no llegan, sin embargo, a traducirse en medidas prácticas; antes bien, la segunda postguerra mundial ofrece un panorama de realización de grandes obras públicas y de crecimiento económico ajeno a toda idea de participación (1). En torno a la crisis de mayo del 68, como causa y efecto de la misma, cabe identificar una demolidora visión sociológica de los primeros experimentos participativos, objeto de severas críticas que ponen de relieve los intentos oficiales de neutralizar las reclamaciones de los disidentes; en consecuencia, las relaciones administrativas aparecen dominadas por el conflicto y el rechazo de la legitimidad del poder público (2). Durante la década de los 80, en la filosofía política anglosajona surge con ímpetu el modelo de la democracia deliberativa, que se ofrece como una nueva forma de ordenar las relaciones de poder, aunque en Francia y probablemente también en gran parte de Europa, se asiste a una eclosión de las modalidades de participación, particularmente en relación con la tutela del medio ambiente, que no parecen poder reconducirse a un fundamento unívoco; por eso hablamos de participación a la francesa, queriendo identificar un imparable proceso de robustecimiento de las técnicas participativas, en buena medida protagonizado por expertos formados en las variadas organizaciones no gubernamentales que expresan una gran vitalidad social (y 3) (1).

## 1. La temprana colaboración institucionalista

Como es conocido, el modelo burocrático de administración potenciado en la teoría germánica y protestante del Estado llegaría a su cima doctrinal de la mano de los razonamientos históricos y sociológicos de M. Weber (2).

---

(1) Los tres períodos aquí establecidos coinciden a grandes trazos con los propuestos por C. Claeys-Mekdada (2006), «La participation environnementale à la française : le citoyen, l'État... et le sociologue», en *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 7, núm. 3, pp. 1-18.

(2) M. Weber (1922), *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, traducción española de J. Medina Echavarría & otros de la 4ª edición alemana preparada por J. Winchermann (1956), México, Fondo de Cultura Económica, 1992, 1237 pp. Sobre la influencia del protestantismo en el desarrollo del capitalismo europeo, véase del mismo M. Weber (1905), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, traducción española de J.A. Abellán, Madrid, Alianza, 2012, 264 pp.

Una burocracia profesional sometida a un sólido principio de jerarquía en la aplicación objetiva y uniforme de la ley pasó a ser el ideal dominante en los sistemas constitucionales (3).

Conforme a esos planteamientos, la participación del ciudadano en los asuntos públicos quedaba ceñida al ejercicio del derecho de sufragio (4). La llamada autoadministración no era en realidad un fenómeno de participación ciudadana en la actividad de la administración pública, sino más bien el concepto que servía para agrupar los supuestos en los que excepcionalmente los ordenamientos jurídicos admitían el ejercicio de funciones administrativas por parte de comunidades territoriales o corporaciones profesionales (5).

Entre las brechas abiertas en el modelo burocrático de administración, destacan las tempranas aportaciones de los institucionalistas franceses vinculados al catolicismo social (6). En la teoría propuesta por M. Hauriou, la institución se caracteriza por la existencia de un objetivo que hace surgir la organización

---

(3) Véase M. Weber (1922: 173-180 y 716-752 y 1056-1060), donde identifica el tipo de dominación legal con administración burocrática como modelo del Estado moderno.

(4) Sufragio, además, predominantemente masculino. En Europa, el voto femenino fue reconociéndose por oleadas y con alibajos, especialmente tras las dos guerras mundiales: en 1919 (Alemania, Holanda), 1921 (Suecia), 1928 (Reino Unido), 1933 (España), 1944 (Francia), 1945 (Italia)... La proclamación internacional del sufragio universal como derecho de todas las personas no se realizó hasta la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948: art. 21.3).

(5) Véanse, por ejemplo: L. von Stein (1870), *Tratado de la teoría de la Administración y el Derecho administrativo*, traducción española de J.A. Ancona, México, Fondo de Cultura Económica, 2016, pp. 170-176, que incluye como supuestos de autoadministración las provincias, los municipios y las corporaciones profesionales y mercantiles; G. Jellinek (1905), *Teoría general del Estado*, traducción española de F. de los Ríos, 1913, reedición, Granada, Comares, 2000, pp. 625-651, donde refiere las formas de descentralización por autonomía administrativa y por regiones, que coinciden con las manifestaciones de autoadministración; F. Fleiner (1923), *Instituciones de Derecho administrativo*, traducción española de S. Álvarez Gendín, Barcelona, Labor, 1933, pp. 82-99 para las modalidades de autoadministración; A. Merkl (1927), *Teoría general del Derecho administrativo*, traducción española de la 8ª edición en alemán, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1935, pp. 437-461, con un tratamiento de la autoadministración que equivale a la descentralización, tanto la organizada conforme a una base territorial como la de tipo personal; es decir, en todos los casos, los entes territoriales y corporativos agotan las modalidades de participación administrativa, que nunca se considera como algo que pudiera incorporarse a la verdadera y única Administración del Estado.

(6) Tras la encíclica de León XIII, *Rerum novarum* (1891), en diversas experiencias europeas se desarrolló un catolicismo social que pretendía encontrar una vía intermedia entre el liberalismo de estirpe protestante y los movimientos revolucionarios. En Francia, cuajó en torno a la revista *Le Sillon*, reuniendo a diversos intelectuales que trataban de conciliar la religión católica con los principios republicanos, incluidos los de solidaridad con la clase obrera. Sin embargo, el desencuentro con las autoridades eclesiásticas llevó a la condena explícita del movimiento por Pío X en la encíclica *Notre charge apostolique* (1911).

necesaria para obtenerlo por parte de una comunidad (7). Con ese sustrato, el discípulo G. Renard reclamaría el reconocimiento social y político de las correspondientes instituciones, es decir, de la Iglesia principalmente, pero también de las variadas corporaciones y asociaciones (8).

La aplicación pormenorizada al ámbito administrativo de las teorías institucionalistas se llevó a cabo por B. Gény (9). En un volumen sorprendente por la temprana fecha de su publicación, el autor explica la viabilidad de la colaboración de los particulares con la Administración (10). A tal fin, critica las concepciones individualistas que establecen la separación absoluta entre la vida administrativa y la vida privada prohibiendo toda inmisión de los particulares en el ejercicio de las prerrogativas administrativas (11). Frente a esos planteamientos, sostiene la atenuación del principio de no colaboración por la evolución de ideas y hechos que advierte en el desarrollo de los servicios públicos y en la solidez de la teoría institucionalista (12).

Desde el anterior entramado teórico, B. Gény pasa a exponer las tres grandes modalidades de colaboración de los particulares con la administración que advierte en las instituciones del derecho positivo francés: a) la *colaboración por injerencia*, que propone como general explicación de la válida actuación de los particulares que ejercen funciones administrativas en interés público por virtud de una investidura aparente o en situaciones de estado de necesidad como las producidas durante la Primera Guerra Mundial (13); b) la *colaboración por descentralización propiamente administrativa* que advierte en la asociación de administrados para el ejercicio de la función consultiva, para la ejecución de servicios públicos y aun para el ejercicio de poderes de decisión y ejecución propios del poder público (14); y c) la *colaboración por vía de actividad paralela*, cuyas

---

(7) M. Hauriou (1925), «Théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social», en *Cahiers de la Nouvelle Journée*, núm. 23, que recoge estudios del mismo autor agrupados bajo el título, *Aux sources du droit: le pouvoir, l'ordre et la liberté*, pp. 89-128 (accesible directamente en *Gallica, Bibliothèque Nationale de France*).

(8) G. Renard (1930), *La théorie de l'institution. Essai d'ontologie juridique. Vol I, Partie juridique*, Paris, Recueil Sirey, 639 pp. (accesible directamente en *Gallica, Bibliothèque Nationale de France*).

(9) B. Gény (1930), *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, préface de G. Renard, Paris, Recueil Sirey, 300 pp.

(10) *Ibidem*: 1-17.

(11) *Ibidem*: 19-44.

(12) *Ibidem*: 44-72.

(13) *Ibidem*: 81-163, donde el autor descarta previamente las teorías de la gestión de negocios ajenos, del enriquecimiento sin causa y del funcionario de hecho como explicación de estos supuestos de colaboración de los particulares por injerencia en el desempeño de las funciones administrativas.

(14) *Ibidem*: 165-240.

manifestaciones generales identifica el autor en las fundaciones, asociaciones y sociedades, que aun promovidas en virtud de la libertad individual, sirven para descargar en los administrados una parte de las atribuciones estatales, incluyendo también, como una modalidad de este tipo de colaboración, el ejercicio por el contribuyente de las acciones que corresponden al municipio (15).

Estamos ante unos planteamientos teóricos y prácticos de envergadura, cuyo desarrollo hubiera sido, en verdad, muy interesante seguir. Sin embargo, el período de entreguerras y la Segunda Guerra Mundial eran poco propicios para el desarrollo de la filosofía social y política de la colaboración administrativa. Ya en la postguerra, con las vigorizantes inyecciones económicas del plan Marshall, Francia inició un período de reconstrucción y desarrollo determinante de una dinámica de crecimiento económico sin parangón, por lo que esos años se citan como los Treinta Gloriosos (1945-1975).

Ahora bien, ya en la flamante V República (1958), ni se seguían las teorías institucionalistas, ni se consideraba necesario buscar ninguna legitimación ciudadana especial para realizar las actuaciones que estaban transformando el país. Las grandes infraestructuras y los complejos equipamientos en materia de transporte, energía, abastecimiento, urbanización, sanidad y otros sectores se realizaron con general aplauso ciudadano, incluyendo por cierto varias centrales nucleares. La participación no se reclamaba por la población y tampoco se consideraba necesaria por las autoridades (16).

## 2. La oposición ambiental conflictiva

Los revulsivos de la opinión pública francesa empezaron a generarse, de manera paulatinamente más significativa, en la década de 1960, que vio proliferar los más variados movimientos sociales orientados a la defensa del medio ambiente. Como es bien conocido, mayo de 1968 supuso la culminación del descontento que corroía a la próspera pero poco igualitaria nación francesa, que resultó gravemente convulsionada por las descalificaciones y reclamaciones que unieron a obreros y estudiantes, los primeros descontentos por sus condiciones de trabajo y los segundos alarmados por la falta de oportunidades de desarrollo personal, social y político (17). La necesidad de

---

(15) *Ibidem*: 241-279.

(16) Véase C. Claeys-Mekdade (2006: 3), quien identifica el período 1950-1970 de la experiencia francesa con la falta de participación ambiental, manifestada en la «aceptación/imposición» de las grandes infraestructuras, que contaban con el beneplácito de la población, reconduciéndose eventuales oposiciones al juego de las «negociaciones de notables» (*ibidem*: 3).

(17) Véase A. Nieto (1971), *La ideología revolucionaria de los estudiantes europeos*, Barcelona, Ariel, 277 pp.

abrir el sector público a la sociedad estaba presente en las exigencias de los huelguistas y particularmente en la percepción de una parte de la ciudadanía sobre los cambios que eran necesarios.

En esta época, la participación empieza a exigirse ya como una de las medidas requeridas para cambiar los hábitos administrativos. En la formación del nuevo modelo de administración participada, jugó un papel importante el rechazo de la visión weberiana procedente de la sociología de la organización. Una de las obras más significativas en tal sentido es la que se vincula a M. Crozier y su denuncia de los sistemas cerrados como el representado por la administración francesa (18).

Dentro del área de influencia académica del anterior autor, se sitúa el importante estudio de J. Chevallier (19). Aun tratándose de un jurista, sus puntos de partida y los desarrollos que ofrece son en buena medida sociológicos, sin que ello equivalga a una asepsia ideológica. Así, el autor identifica la participación como una condición esencial de la necesaria democratización de la acción administrativa, lo que le permite desarrollar una demoledora crítica de la visión alternativa, esto es, de aquellos planteamientos que limitan el alcance de la participación a una simple vía de mejora de la eficacia administrativa (20).

---

(18) Véase M. Crozier (1963), *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil, 413 pp. (*El fenómeno burocrático*, traducción española, Buenos Aires, Amorrortu, 2 tomos, 459 pp.), donde lleva a cabo un análisis empírico de dos grandes estructuras burocráticas en las que termina identificando un círculo vicioso de implantación de normas y centralización de decisiones que, al producir dependencia y frustración en el personal, hace necesario implantar más reglas y mayores controles, fomentando el ritualismo, el espíritu de casta, la huida de la realidad y la ausencia de participación. Cabe remitir también a M. Crozier, S.P. Huntington & J. Watanuki (1975), *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to de Trilateral Commission*, New York University Press, 220 págs, donde nuestro autor se ocupa particularmente de la situación de las democracias europeas destacando, entre otras cuestiones, el peso de la burocracia (*ibidem*: 11-57). La importancia del autor y su escuela puede calibrarse en A. Paulange-Mirovic (2013), «*Nous avons réinventé la sociologie. L'Association pour le développement des sciences appliquées: genèse sociale d'une entreprise académique (1968-1975)*», en *Revue française de science politique*, vol. 63, núm. 3, pp. 545-567.

(19) J. Chevallier (1975), «Bilan de recherche sur la participation dans l'Administration française», en J. Chevallier, J.L. Picard & F. Rangeon, *La participation dans l'Administration française*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 5-57; también, J. Chevallier (1976), «La participation dans l'Administration française», en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, núms. 37 y 39. La importancia, en este autor, del pensamiento de Crozier se percibe en el reclamo expreso de sus teorías organizativas como marco del estudio (J. Chevallier, 1975: 6-7), lo que no impide discrepancias en cuestiones concretas (*ibidem*: 50, 57).

(20) J. Chevallier (1975: 6) rechaza el modelo weberiano de la organización burocrática considerándolo «rígido, ineficaz, cerrado» así como, con apoyo expreso en la obra de M. Crozier, «incapaz de corregirse en función de sus errores». En todo caso, a juicio de

Chevallier expone críticamente los mecanismos participativos establecidos en el sistema administrativo francés, tanto para reordenar el aparato de poder, como para desarrollar las conexiones del mismo con la sociedad (21). Considera que se trata de técnicas orientadas a renovar la legitimación y la imagen de la administración, cambios que permiten enmascarar las carencias del tradicional principio de jerarquía mediante la reducción de los conflictos, el refuerzo de la adhesión del funcionariado o la canalización e integración de la oposición sindical (22). En definitiva, las modificaciones experimentadas en la forma de ejercicio del poder administrativo no pueden ocultar unos resultados reales de las fórmulas participativas que son decepcionantes para nuestro autor (23).

Los anteriores planteamientos doctrinales, por más extremados que puedan parecer, conectan bien con las exigencias y los conflictos propios de las

---

Chevallier, la administración francesa se orienta conforme a ese modelo, que se caracteriza por «un estilo de mando basado en la dominación y la subordinación», al construirse sobre una estructura piramidal de los empleos y las tareas sostenida por la centralización del poder de decisión y la unidad de dirección, es decir, siguiendo un estricto principio de jerarquía, que se manifiesta también de cara al exterior ofreciendo una visión de la administración como comunidad cerrada que encuentra en ella misma sus principios de funcionamiento, con el público a distancia en virtud de su configuración monopolítica y la atribución de las prerrogativas del poder público (*ibidem*: 7-10). La descripción y crítica del principio de jerarquía bajo la óptica del funcionariado se desarrolla paralelamente, en perfecta coherencia con los planteamientos de Chevallier, por D. Lochak (1976), «Principe hierarchique et participation dans la fonction publique», en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, núm. 37, pp. 121-203.

(21) Véase J. Chevallier (1975: 14-30), quien emplea datos del derecho positivo francés sobre las reformas de la organización y del procedimiento administrativos, junto a los resultados de un total de 26 memorias, defendidas por sus alumnos en las Facultades de Derecho de Amiens y Reims (1972-1975), sobre la participación en estructuras locales, urbanismo, ordenación del territorio y otros sectores administrativos (*ibidem*: 58-59).

(22) Véase J. Chevallier (1975: 30-43), donde expone las vías de desnaturalización de los procedimientos participativos, criticando la falta de homogeneidad de las reformas, la práctica de niveles desiguales de participación en función de las posiciones sociales y económicas de los diferentes actores, la real imposibilidad de acceder al poder administrativo por parte de las fuerzas no organizadas; todo lo cual le lleva a presentar al aparato administrativo como mecanismo de reproducción del sistema de dominación social: «Detrás del juego oficial de la participación, basado en la competición igualitaria de todas las demandas sociales, aparece una realidad muy diferente: o bien el juego es artificial y destinado a servir de cobertura ideológica a una administración cuyo estilo de mando autoritario permanece inalterado; o bien se juega con cartas marcadas enfrentando a partes que no tienen las mismas armas ni por tanto posibilidades idénticas de ganar» (*ibidem*: 35).

(23) En las tesis de J. Chevallier, la participación administrativa debiera ser omnicompreensiva, según se advierte en sus críticas a la falta de participación en materia de defensa nacional (*ibidem*: 31) o en la organización hospitalaria (*ibidem*: 35), así como en la opción por un sistema administrativo conformado por una pluralidad de centros autónomos ejerciendo sus poderes sin un control superior (*ibidem*: 36) y con recursos económicos propios (*ibidem*: 38).



primeras manifestaciones de la oposición ecologista (24). La lucha antinuclear, la oposición a nuevas autopistas y líneas de alta velocidad, las controversias sobre instalaciones de residuos, y tantas otras infraestructuras y equipamientos generan tensiones constantes. En el origen de los enfrentamientos, se advierte la completa falta de reconocimiento de la legitimidad de las posturas opuestas, tanto por parte de las autoridades administrativas, como por quienes reclaman participar. De ahí deriva una escalada de las exigencias, que, primero, se refieren a los procedimientos de toma de decisión; después, a la organización decisora; y finalmente, a la decisión misma.

La respuesta política inicial tendió, ciertamente, a neutralizar los movimientos reivindicativos en la línea *gattopardiana* de que todo cambie para que todo siga igual. La misma creación del Ministerio de Medio Ambiente (1971), sin duda una temprana y relevante novedad francesa en la formalización del interés público de protección del medio ambiente, fue una iniciativa política que dio respaldo a la solución organizativa reclamada en ámbitos científicos y burocráticos, todo ello desconectado inicialmente de las exigencias participativas (25).

Ahora bien, no cabe duda de que algunas funciones públicas son más apropiadas para la participación. El urbanismo fue un primer ámbito propicio para la reclamación y el establecimiento de técnicas participativas que pudieran dar respuesta a los polos de tensión generados por las competencias de las autoridades centrales, regionales y municipales, y también por los intereses de propietarios, empresarios, profesionales y ecologistas, entre otros. Sin embargo, fue la política ambiental la que terminaría liderando el proceso de reivindicación e implantación de las modernas vías de participación como vamos a ver a continuación.

### 3. La participación ecológica integrada

En el contexto anglosajón, desde la década de 1980 viene produciéndose un importante movimiento de la filosofía política que defiende el modelo de democracia deliberativa. Se trata de un ideal que parte de constatar la incapaci-

---

(24) Según C. Claeys-Mekdade (2006: 3-4), tras la fase anterior de la aceptación acrítica por la población de las grandes obras públicas, en 1970-1990, se desarrolla el período que la autora denomina de «la oposición ambiental», caracterizado por una dinámica imparable de constitución de pequeñas asociaciones, cuya fuerza deriva precisamente de su pluralidad y su carácter local.

(25) Véase *Aux sources de la création du ministère de l'Environnement* (2013) en *Pour mémoire* (revue du comité d'histoire, ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie), núm. especial, donde se recogen las actas de la jornada de estudio organizada por la Association pour l'histoire de la protection de la nature et de l'environnement (París, 16/11/2011).

cidad 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 grupos potencialmente afectados observando una serie de principios que aseguren la igualdad de armas de los participantes (26).

En la experiencia francesa, sin embargo, aunque no faltan aportaciones a los debates de la democracia deliberativa (27), parecen dominar unos planteamientos pragmáticos, generalmente ajenos a las grandes teorías, a veces incluso objeto de experimentación conforme a sencillos esquemas de prueba y error.

El ámbito de preferente aplicación y desarrollo de las técnicas participativas ha sido el relacionado con 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 (28); 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 ambien-

---

(26) El origen de la doctrina se vincula a J.M. Bessette (1980), «Deliberative democracy. The majority principle in republican government», en R.A. Goldwin & W.A. Chabira (eds.), *How democratic is the Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, pp. 102-116. Los fundamentos del modelo suelen encontrarse en J. Habermas (1981), *Teoría de la acción comunicativa*, traducción española de M. Jiménez, Madrid, Taurus, 1987, 517 pp. Entre los primeros desarrollos: J. Elster (1983), *Uvas amargas. Sobre la subversión de la realidad*, traducción española de E. Lynch, Barcelona, Península, 1988, 257 pp.; J. Cohen (1989), «Deliberation and democratic legitimacy», en A. Hamlin & Ph. Petit (eds.), *The good polity: normative analysis of the state*, Oxford, Blackwell, pp. 17-34; J. Bohman (1996), *Public deliberation. Pluralism, complexity and democracy*, Cambridge (Massachusetts), MIT, 320 pp. Véase ampliamente J.L. Martí (2006), *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, Madrid, Marcial Pons, 359 pp.

(27) Véase A. Bouvier (2007), «Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative», en *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, núm. 136, pp. 5-34.

(28) La protección del medio ambiente se configura, desde el punto de vista jurídico, como una finalidad, como un gran objetivo del ordenamiento aplicable a todas las políticas públicas. Así se expresa en el principio de integración ambiental, conforme al cual no se debería tratar de englobar las diferentes políticas públicas en una sola política ambiental, sino de imprimir un impulso protector del medio ambiente en todos los sectores y líneas de acción pública, sin perjuicio de que, junto a ese objetivo general, se desarrolle la política específica o sectorial del medio ambiente. El principio de integración se establece en el art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2007): «Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

tal (29). 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. La administración ha dejado de disponer de la exclusiva del conocimiento técnico que en otro tiempo podía permitirle adoptar decisiones con el único respaldo de sus propios expertos. Los cuerpos superiores de funcionarios 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 no ya de competir contra los funcionarios especializados, sino de colaborar con estos en la solución de los problemas ambientales.

El enfrentamiento conflictivo propio de la etapa anterior, 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 (30). Naturalmente, no estamos ante un movimiento uniforme, sino ante una tendencia, de manera que las nuevas medidas organizativas 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 todo caso, la variedad de modalidades participativas es característica de las nuevas tendencias de la doctrina francesa como podemos comprobar en algunas aportaciones.

En el estudio del politólogo L. Blondiaux 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 (31). No obstante, se analizan las críticas que generan las mismas experiencias participativas: el limitado ámbito local de las iniciativas, el dominio práctico de las

---

(29) La evaluación de impacto ambiental es una técnica de origen estadounidense que se impuso en la Comunidad Europea por la Directiva 85/337/CEE, del Consejo de 27/06/1985, actualmente regulada en la Directiva 2011/92/UE, de Parlamento Europeo y del Consejo de 13/12/2011, relativa a la evaluación de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Véanse los estudios recogidos en *Revue Juridique de l'Environnement* (2011), núm. 5 dedicado a «Évaluation environnementale et gestion de la biodiversité», 184 pp.

(30) Véase C. Claeys-Mekdade (2006: 4-5), que sitúa a partir de 1990 «la participación ecociudadana» instalada en «una lógica de integración de la crítica» caracterizada por un fuerte pragmatismo.

(31) L. Blondiaux (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 109 pp.

competencias retóricas entre los participantes, la instrumentación política o la falta de influencia decisiva en la real toma de las decisiones públicas (32). Críticas que no impiden al autor 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 (33). Todo ello le lleva a sostener que las exigencias participativas 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 (34).

Sobre el alcance jurídico del principio de participación ambiental cabe destacar la aportación de A. van Lang (35). La autora comienza manifestando la inicial falta de significado preciso del principio en cuestión, lo que explica la generalización de las críticas a sus principales manifestaciones, como la tardía inserción de las encuestas públicas dentro del proceso decisional o el limitado alcance real de los debates públicos (36). Sin embargo, constata que el principio «se ha reforzado de manera espectacular estos últimos años», 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 (37).

En verdad, el pujante marco normativo de la participación ambiental en Francia se ha construido por la sucesión de una serie de textos que, con un amplio apoyo político, han formulado las bases de un sistema reforzado en

---

(32) L. Blondiaux (2008: 58-67). Para el autor, las razones del éxito de la participación estriban en su adecuación para responder a los cambios profundos de nuestras sociedades, cada vez más divididas, más complejas y más necesitadas de mecanismos de conexión entre los individuos y los grupos (*ibidem*: 68).

(33) *Ibidem*: 70-74, donde identifica las grandes modalidades de la democracia participativa: elaboración de presupuestos, debates públicos y jurados ciudadanos.

(34) *Ibidem*: 107.

(35) A. van Lang (2014), «Le principe de participation: un succès inattendu», en *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, núm. 43, pp. 1-38. Véanse también los volúmenes colectivos: Conseil d'État (2013), *La démocratie environnementale*. La Documentation Française, 297 pp.; M. Boutelet & J. Olivier, eds. (2009), *La démocratie environnementale. Participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Éditions Universitaires de Dijon, 250 pp.

(36) A. van Lang (2014: 2).

(37) *Ibidem*: 3-5; la autora ubica la democracia ambiental dentro de la democracia participativa, considerando que una «versión atenuada» de la misma es el concreto modelo de la democracia deliberativa.

la jurisprudencia. Así, la ley Bouchardeau (1983) inició el importante sistema de encuestas públicas para la realización de grandes obras públicas (38). La Ley Barnier (1995), con el objeto de robustecer la protección ambiental, constituyó la Comisión Nacional del Debate Público concediendo importantes facultades de impulso a las asociaciones (39). Después, el Convenio de Aarhus (1998) consagró 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 (40). La Carta Constitucional del Medio Ambiente (2005) reafirmó el derecho de participación remitiendo la precisión de sus condiciones y límites al legislador, con sensible reducción del poder reglamentario (41). La Ley de aplicación del principio de participación

---

(38) La Ley 83-630, de 12/07/1983, relativa a la democratización de las encuestas públicas y a la protección del medio ambiente, suele vincularse a la entonces secretaria de Estado de Medio Ambiente Huguette Bouchardeau, en el gabinete de P. Mauroy, durante el primer mandato del presidente Mitterrand. La norma supuso un impulso notable en la concepción y la utilidad de la participación del público en la toma de decisiones de trascendencia ambiental.

(39) La Ley 95-101, de 02/02/1995, relativa al fortalecimiento de la protección del medio ambiente, es conocida con el nombre del ministro de Medio Ambiente M. Barnier, que la promovió durante el Gobierno de E. Balladur, al final ya del segundo mandato del presidente Mitterrand. Se puede decir, pues, que se trata de una ley vinculada en su gestación a la izquierda política francesa, aunque su aplicación dependió de los sucesivos ejecutivos de centro-derecha. Entre los contenidos de la misma, destaca la creación de la Comisión Nacional del Debate Público (art. 2), que ya inicialmente parecía responder al modelo de los órganos independientes, pues: a) presidida por un consejero de Estado, está integrada a partes iguales por representantes políticos, miembros del Consejo de Estado y de las jurisdicciones, y representantes de las asociaciones de protección ambiental; b) actúa a iniciativa ministerial, parlamentaria, regional o de las asociaciones; y c) impone el debate público de proyectos con efectos significativos sobre el medio ambiente organizando comisiones particulares cuyos «balances» gozan de publicidad. En todo caso, la cualidad de autoridad administrativa independiente le fue reconocida formalmente en el art. 134 de la Ley 2002-276, de 27/02/2002, relativa a la democracia de proximidad. Sobre las últimas evoluciones de los debates públicos en la experiencia francesa como vía de democracia participativa en progreso constante, véase Th. Bertrand & J. Marguin (2017), «La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public», en *Revue juridique de l'environnement*, núm. 3, pp. 457-493.

(40) Convenio promovido por la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas y aprobado en Aarhus el 25/06/1998, sobre el acceso a la información, la participación del público en el proceso decisorio y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, ratificado por Francia con fecha 08/07/2002 (Ley 2002-285, de 28/02/2002 y Decreto 2002-1187, de 12/09/2002). Véase el conjunto de estudios dedicado al Convenio de Aarhus en *Revue juridique de l'environnement* (1999) núm. especial, 133 pp.

(41) La Ley Constitucional 2005-205, de 01/03/2005, relativa a la Carta del Medio Ambiente, fue elaborada a iniciativa del presidente Chirac. En su art. 7 dispone: «Toda persona tiene el derecho, en las condiciones y los límites definidos por la ley, de acceder a las informaciones relativas al medio ambiente en poder de las autoridades públicas y de participar

ambiental (2012) incidió en el alcance efectivo de las consultas y debates públicos ampliando las decisiones afectadas y reforzando los procedimientos a seguir (42).

Entre tantas instituciones notables, nuestra atención va a centrarse en dos experiencias nacionales. Ambas importantes por sus dimensiones y trascendencia, reflejo sin duda de una amplia y difusa voluntad colectiva de participación en la toma de decisiones públicas. Diferentes, sin embargo, en su concepción y práctica, hasta el punto de poder configurarse como dos modelos distintos: uno el del proceso *Grenelle* del medio ambiente, donde primaron las técnicas de negociación y concertación; otro el aplicado en la Convención Ciudadana del Clima, que se ajusta a los diseños de la democracia deliberativa. Aquí vamos a tratar de ofrecer las ventajas e inconvenientes, las fortalezas y debilidades de los dos sistemas, que si conllevan importantes intentos de superar las limitaciones de los principios de representación política y jerarquía administrativa, no dejan de plantear interrogantes que afectan a los mismos fundamentos de la democracia y la administración.

## II. EL GRENELLE DEL MEDIO AMBIENTE

La primera gran experiencia nacional de participación pública en Francia la encontramos en el proceso *Grenelle* del medio ambiente, que se desarrolló en el periodo 2007-2012 incluyendo las etapas propiamente participativas, la aprobación de los correspondientes instrumentos legales y la elaboración de los informes de seguimiento. Se trata un conjunto de actuaciones que cuenta con diversas reflexiones sobre sus características y resultados. Expondremos el desarrollo de las actuaciones (1), las fortalezas y debilidades que puede presentar (2) y su caracterización como modelo participativo basado en la negociación (y 3).

---

en la elaboración de las decisiones públicas que incidan sobre el medio ambiente». Véase el conjunto de estudios dedicado a la Carta Constitucional del Medio Ambiente en *Revue juridique de l'environnement* (2005) núm. especial, 264 pp.

(42) La Ley 2012-1460, de 27/12/2012, relativa a la aplicación del principio de participación del público definido en el artículo 7 de la Carta del Medio Ambiente, se aprobó en los inicios del mandato del presidente Hollande. Sobre su aplicación en la jurisprudencia, véase A. van Lang (2014: 17-25). Téngase en cuenta que estas aperturas participativas gestadas en relación con las decisiones ambientales influyeron en la generalización de técnicas similares para todas las actuaciones administrativas, como se refleja en el Código de las relaciones entre el público y la administración aprobado por Ordenanza 2015-1341, de 23/10/2015, en cuyos arts. L131-1 a L135-2 se regulan las diferentes modalidades de asociación del público en las decisiones tomadas por la administración (consulta abierta por Internet, comisiones administrativas de carácter consultivo y especialmente las encuestas públicas, además del régimen de participación del público en las decisiones locales).

## 1. Desarrollo de la experiencia

El *Grenelle environnement* fue un proceso convocado por el presidente Sarkozy al inicio de su mandato para cumplir con la promesa electoral de poner en marcha un gran pacto ecológico nacional (43). La denominación procede del lugar donde se trató de poner fin a la crisis de mayo del 68 (44). Es posible que en el ánimo de su promotor político prevaleciera el oportunismo de asumir un protagonismo mediático, lo que puede ayudar a comprender las causas de la decepción de algunos actores ante los resultados finales. Sin embargo, ello no quita significado objetivo al mismo proceso participativo, que, en palabras de M. Prieur, fue «original, largo y complejo», constituyendo «la primera traducción concreta» de las previsiones constitucionales e internacionales en materia de participación ambiental (45).

---

(43) En la forja del compromiso político ambiental parecen haber concurrido dos impulsos: uno procedente de *Alliance pour la planète*, organización de breve recorrido que inicialmente reunía a más de ochenta entidades a iniciativa de Greenpeace y *Amis de la Terre*, y otro vinculado al popular periodista y candidato a la presidencia N. Hulot. Este último consiguió que varios candidatos en las elecciones de 2007 asumieran un pacto ecológico con diez objetivos de sostenibilidad en materia de economía, energía, agricultura, territorio, transporte, fiscalidad, biodiversidad, salud, investigación y política internacional, además de cinco propuestas concretas: 1) crear el vice-primer ministro encargado del desarrollo sostenible; 2) instaurar una tasa sobre las emisiones de dióxido de carbono; 3) orientar las subvenciones agrícolas conforme a criterios de calidad; 4) sistematizar los procedimientos de la democracia participativa; y 5) desarrollar una política educativa y de sensibilización sobre la ecología y el desarrollo sostenible. Véase D. Boy (2010), «Le Grenelle de l'environnement: une novation politique?», en *Revue française d'administration publique*, núm. 134, pp. 313-314; también los datos ofrecidos en «[www.fondation-nicolas-hulot.org](http://www.fondation-nicolas-hulot.org)».

(44) En la crisis del 68, la inicial reacción oficial fue más aparente que real, pero aun así generó una curiosa conformación del lenguaje. Tratando de apaciguar los ánimos, el entonces primer ministro y futuro presidente Pompidou instó a celebrar reuniones con representantes sindicales y empresariales en la sede del Ministerio de Trabajo situado en la calle Grenelle de París y aunque no hay constancia de que se firmara ningún documento, la proclamación de que se iba a proceder a ello bastó para que se hablara de los acuerdos de Grenelle. Pues bien, desde entonces, por antonomasia, el nombre propio del topónimo pasó a usarse, en francés, como un nombre común que identifica genéricamente los grandes procesos de negociación entre distintas partes y aun el resultado de los mismos: se habla, así, de las *Grenelles* del mar, de las ondas, de la caza, de la enseñanza, de la salud, del empleo público y muy destacadamente, del medio ambiente. Para una exposición de este proceso lingüístico, véase D. Barbet (2010), *Grenelle: histoire politique d'un mot*, Presses Universitaires de Rennes, 282 pp.

(45) M. Prieur (2010), «Du Grenelle de l'environnement à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement», en *Revue juridique de l'environnement*, núm. especial, pp. 7 y 9. Al valorar el proceso Grenelle, el autor destaca que Francia no había formalizado antes su política ambiental, a diferencia de la Comunidad Europea, que desde 1971 venía aprobando sucesivos programas ambientales (*ibidem*: 7). No obstante, el mismo autor recoge algunos intentos de programación sucedidos en el tiempo (*ibidem*: 8-9): las «cien medidas» del primer ministro J. Chaban-Delmas (1970), la carta de la calidad de vida

El *Grenelle de l'environnement* se desarrolló en dos grandes procedimientos diferenciados: uno de participación social y otro de decisión parlamentaria (46). Existen conexiones e imbricaciones entre ellos, como se advierte en la inserción de un debate parlamentario entre los mecanismos participativos o en la previsión de un comité de seguimiento de los desarrollos legislativos. Sin embargo, la diferenciación puede ser hecha sin que resulte arbitraria y aun siendo consciente de que deja en un cierto limbo el papel del Gobierno, que aparece como promotor, negociador e incluso como árbitro, pero sin que sus procedimientos internos cobren relevancia de cara al exterior.

En el proceso participativo se observaron las siguientes fases a lo largo del año 2007: a) constitución de *grupos de trabajo* representativos de diferentes colectivos para elaborar propuestas de actuación en las materias asignadas (47); b) realización de *consultas*, iniciadas con un debate general en el parlamento, seguido de reuniones regionales y una convocatoria nacional, además de la emisión de informes por diversos órganos consultivos y otras organizaciones (48); c) celebración de *mesas redondas* con la finalidad de

---

promovida por el presidente Giscard d'Estaing (1978), el informe de M. Barnier propugnando cien medidas nuevas (1989), el plan verde elaborado durante el mandato ministerial de M. Rocard (1990), la creación de la Comisión del Desarrollo Sostenible (1993) y las sucesivas estrategias nacionales de desarrollo sostenible (1997, 2003, 2010).

(46) Para una exposición completa y crítica de las diferentes etapas y vicisitudes del *Grenelle de l'environnement*, véase D. Boy, M. Brugidou, Ch. Halpern & P. Lascoumes (2012), *Le Grenelle de l'environnement: acteurs, discours, effets*, Paris, Armand Collin, 352 pp. En español, véanse: D.J. Vera Jurado & R. Galán Vioqué (2009), «Francia: el proceso *Grenelle* de definición de la política ambiental», en F. López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2009*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pp. 169-179; de los mismos D.J. Vera Jurado & R. Galán Vioqué (2011), «Francia: las nuevas referencias constitucionales y los logros del proceso de *Grenelle*», en F. López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pp. 135-147; A. Boto Álvarez (2010), «La puesta en marcha efectiva de *Grenelle de l'environnement* en Francia: balance y perspectivas», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, pp. 1-32.

(47) Se constituyeron seis grupos de trabajo encargados de: a) cambio climático y energía; b) biodiversidad; c) salud y medio ambiente; d) producción y consumo sostenibles; e) democracia ecológica; y f) desarrollo ecológico favorecedor del empleo y la competitividad. Cada grupo se componía de 40 a 60 personas en representación de los cinco colectivos (Estado, colectividades locales, organizaciones no gubernamentales, empresarios y trabajadores), llegando a un total de unos 350 participantes. Elaboraron sus informes entre los meses de julio y septiembre de 2007.

(48) El debate general parlamentario se recoge en el acta de la sesión de la *Assemblée Nationale* de 03/10/2007 partiendo de una declaración del ministro de Estado J.L. Borloo, ministro de Ecología, Desarrollo y Ordenación Sostenibles. Las consultas regionales fueron organizadas por los prefectos en 18 ciudades medias en 05-19/10/2007. La consulta nacional se desarrolló por Internet el 14/10/2007. Se emitieron variados informes por órganos consultivos, y organizaciones profesionales y empresariales.



ofrecer conclusiones (49); y d) formación de *comités operativos* encargados de precisar los contenidos del proceso (50).

A continuación, se desarrolló el proceso legislativo, que trataba de llevar a cabo una traducción normativa de los resultados obtenidos en las etapas participativas. Los contenidos más destacados fueron los siguientes: a) en la cima ha de situarse la denominada Ley *Grenelle I*, de alto contenido programático, pues en ella se establecieron los objetivos generales de las reformas ambientales, logrando un alto consenso parlamentario (51); b) siguió la Ley *Grenelle II*, que incluyó un complejo conjunto de reformas legales generando ya amplio disenso político (52); c) paralelamente, se adoptaron algunas previ-

---

(49) Con vocación ampliamente negociadora, cuatro mesas redondas se celebraron públicamente en 24-25/10/2007, integradas por representantes de los cuatro colectivos (asociaciones, trabajadores, empresarios y colectividades territoriales) y los ministros directamente implicados por razón de la materia, publicándose las conclusiones respectivas en la Web del Ministerio de Ecología, Desarrollo y Ordenación Sostenibles.

(50) Se constituyeron 30 comités operativos sobre materias detalladas, en cuya composición prevalecían los representantes del Estado (45% de los puestos) y de los empresarios (25% de los puestos).

(51) Ley 2009-967, de 03/08/2009, de programación relativa a la aplicación del *Grenelle* del medio ambiente. Fue aprobada casi por unanimidad de las fuerzas políticas parlamentarias. En ella se adoptó el gran compromiso nacional de lucha contra el cambio climático, que vertebraba buena parte de los contenidos de la misma ley. Recuérdese que, en el período 2008-2012, aunque estaba en ejecución el protocolo de Kyoto (1997), ya se planteaban las incógnitas sobre los compromisos internacionales a asumir con posterioridad, lo que no empezaría a encauzarse hasta el acuerdo de París (2015). De cualquier manera, en la Ley *Grenelle I* el Estado francés adoptó un total de 268 objetivos, entre los que cabe destacar los siguientes: a) una notable reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, que había de dividirse por cuatro en el horizonte del año 2050; b) la puesta en marcha de la *taxe carbone*, un tributo sobre las emisiones de dióxido de carbono; c) la aplicación de una política territorial para la protección de la biodiversidad y la preservación del medio ambiente natural; y d) la prevención de los riesgos para el medio ambiente y la salud.

(52) Ley 2010-788, de 12/07/2010, relativa al compromiso nacional por el medio ambiente. Se trata de un texto largo y complejo en el que se precisaron las medidas tendentes a alcanzar los objetivos previamente establecidos en la ley anterior, estructurados en torno a seis grandes ámbitos: construcción, transportes, energía, biodiversidad, residuos y gobernanza ambiental. Numerosas previsiones y novedades se incorporaron, así, al acervo legislativo ambiental: desarrollo de la construcción de viviendas conforme a la norma BBC (*bâtiment basse consommation*), tratamiento de la precariedad energética, creación de las tramas verde y azul uniendo los espacios naturales a fin de permitir la conectividad ecológica, promoción de la agricultura ecológica, limitaciones en el uso de pesticidas, regulación de los organismos genéticamente modificados, establecimiento de criterios tributarios promoviendo los vehículos menos contaminantes (*taxe bonus-malus*), desarrollo del etiquetaje energético y otras cuestiones. También se promovió la realización de importantes infraestructuras y equipamientos como la construcción de líneas ferroviarias de alta velocidad o las instalaciones de energías renovables. Para una valoración crítica, véase Ph. Billet (2010), «De la loi Grenelle 1 à la loi Grenelle 2», en *Revue juridique de l'environnement*, núm. especial, pp. 19-25. Los diversos estudios

siones en materia presupuestaria y financiera conformando una suerte de Ley *Grenelle III* (53); y d) finalmente, se procedió a la creación de un *comité de seguimiento* que pudiera valorar los resultados del entero proceso (54).

## 2. Fortalezas y debilidades

La singularidad del proceso participativo *Grenelle* consistió en agrupar a una diversidad de actores permitiéndoles diseñar libremente las pautas de actuación sobre los problemas ambientales. En tal sentido, se observa el establecimiento de unas soluciones organizativas y procedimentales que configuran las bases de cierto modelo francés de la participación ambiental. Un modelo cuyos elementos caracterizadores parecen ser los siguientes: a) *gobernanza de cinco*, de manera que en el proceso se integran representantes del Estado, de las colectividades locales, de las organizaciones no gubernamentales, de los empresarios y de los trabajadores; b) *autonomía de los trabajos*, que se desarrollan desde su inicio sin condicionamientos derivados de proyectos previamente elaborados por técnicos vinculados a la administración; c) *publicidad de las actuaciones*, reflejada en el fácil acceso a los datos y documentos generados en el proceso, especialmente por el empleo de las nuevas tecnologías;

---

recogidos en este volumen de la RJE proporcionan información y criterios sobre las reformas establecidas en materia de edificación, urbanismo, agua e inundaciones (B. Drobenko), transportes (L. Fonbaustier), mar y medio marino (A. Citores), protección de la naturaleza (Ch. Cans), residuos, riesgos industriales y nanopartículas (Ph. Billet), gobernanza de las empresas y los consumidores (M.P. Blin-Franchoime), publicidad (R. Léost), energía y clima (Ch. Krolik), encuestas públicas (J.C. Helin) y elaboración de reglamentos (G. Monédiaire). Entre tantas reformas, bajo la óptica jurídica, cabe destacar el reconocimiento del derecho ciudadano a participar en la elaboración de los textos reglamentarios, que se incorporó al art. L 120-1 del Código del Medio Ambiente.

(53) Ley 2008-1425, de 27/12/2008, de presupuestos para 2009; Ley 2008-1443, de 30/12/2008, modificadora de presupuestos para 2008. En la Ley 2009-1673, de 30/12/2009, de presupuestos para 2010, se regulaba la tasa de carbono que, sin embargo, fue declarada inconstitucional por decisión del Consejo Constitucional 2009-599, de 29/12/2009, debido al excesivo número de exenciones que contemplaba.

(54) Por Decreto 2010-370, de 13/04/2010, se constituyó el *Comité nationale du développement durable et le Grenelle de l'environnement*, integrado por 41 miembros repartidos conforme al modelo de *gouvernance à cinq*. Mediante Decreto 2013-753, de 16/08/2013, fue sustituido por el *Conseil national de la transition écologique*. Téngase en cuenta que, con anterioridad, por la Ley constitucional 2008-724, de 23/07/2008, el *Conseil économique et social* fue transformado en *Conseil économique, social et environnemental*, lo que explica su informe final sobre el proceso *Grenelle* del medio ambiente: CESE (2012), *Bilan du Grenelle de l'environnement. Pour un nouveau élan*, Journal Officiel de la République Française, 71 pp. En su informe, el CESE pondera la *gouvernance à cinq* y propugna, no sólo mantener los resultados del proceso original, sino incluso relanzarlo con fundamentos renovados en una economía verde que pueda generar un desarrollo sostenible. Parece que es el canto del cisne del *Grenelle environnement*.

d) *favorecimiento de las negociaciones* que permitan establecer soluciones a las cuestiones ambientales pactadas con los grupos sociales y políticos representados; y e) *efectividad de la participación*, puesto que no sólo se pretende consultar a representantes de colectivos, sino que desde el principio está claro que se persigue establecer objetivos de las políticas públicas y normas con las que afrontar los problemas detectados.

Ciertamente, pueden generarse dudas sobre la consistencia y alcance de esas características: a) se desconocen los criterios aplicados para seleccionar a las organizaciones participantes y designar a sus representantes; b) en la fórmula de la *gouvernance à cinq* se privilegia a empresarios, trabajadores y ecologistas en detrimento de colectivos profesionales y rurales; c) incluso cabe constatar que el original planteamiento de las cinco partes representadas fue diluyéndose en las sucesivas fases del proceso en favor de los agentes estatales (55); d) la misma existencia y desde luego el grado de vinculación del Gobierno y del Parlamento a los resultados del proceso participativo fueron aspectos rodeados de incertidumbre; e) en bastantes representantes del movimiento asociativo persiste la decepción por los defectos observados en los procedimientos seguidos y por la escasa envergadura que se atribuye a las reformas producidas; y f) finalmente, el desarrollo de los acontecimientos puede invitar a la vinculación del proceso *Grenelle* con el período presidencial en el que se desarrolló, de manera que a fines de 2012 se podía considerar terminado.

Todo eso es cierto. Las críticas ácidas se han prodigado, especialmente por parte del movimiento ecologista (56). Cuestiones importantes fueron orilladas, como las relacionadas con la energía nuclear, los organismos genéticamente modificados o la ecotasa sobre el transporte. No obstante, la experiencia del *Grenelle* ambiental permite identificar la puesta en marcha de un conjunto de procedimientos de participación ambiental propiamente franceses.

### 3. Un modelo de negociación

Conforme a la tesis de D. Boy (2010), las raíces del proceso se remontan a las tradiciones propias de la administración consultiva, a los procedimientos

---

(55) En la inicial constitución de los grupos de trabajo se advertía una distribución equilibrada de los diferentes colectivos e incluso una presencia reforzada de las organizaciones no gubernamentales, que ocupaban el 26% de los puestos, frente al 19% correspondiente a los representantes estatales. Sin embargo, conforme avanzaban los trabajos, los representantes estatales iban adquiriendo protagonismo, llegando a corresponderles, en la fase final de los comités operativos, el 45% de los participantes. Véanse los cálculos que ofrece D. Boy (2010: 316-317).

(56) Véase, por ejemplo, S. Kerchove (2010), *Grenelle de l'environnement: l'histoire d'un échec*, Gap, Yves Michel, 128 pp.

de consulta locales relacionados con el medio ambiente y a la búsqueda de legitimación de decisiones políticas controvertidas, aunque todas esas fuentes conforman para el autor una «síntesis original» en el proceso *Grenelle* (57). El mismo incluye la experiencia dentro de las modalidades de la democracia deliberativa, si bien subraya que no puede considerarse dirigida a la sociedad en general, sino a una parte de la sociedad civil organizada y en todo caso conducida por los agentes del Estado (58). El análisis de las encuestas desarrolladas le permite afirmar que «la imagen social del *Grenelle* se ha consolidado y el público parece confiar en este proceso para hacer las políticas de medio ambiente más eficaces», llegando, así, a calificar el proceso de «acontecimiento mayor en la historia de las políticas ambientales en Francia» (59).

A mi juicio, no estamos ante mecanismos que puedan ser considerados, ni exclusiva ni preponderantemente, como manifestación de las fórmulas anglosajonas de la democracia deliberativa. El debate, la argumentación y el razonamiento por parte de representantes de diversos colectivos son elementos sin duda presentes en el proceso. Ahora bien, no parecería adecuado circunscribir el *Grenelle* a una suerte de búsqueda del mejor, más sólido, más exacto o más justo discurso lógico, pues la participación a la francesa, en este caso al menos, comprende también importantes dosis de negociación sobre la base de los intereses representados. Además, en los desarrollos normativos finales, se acepta la preferencia de las decisiones técnicas, especialmente de las vinculadas a la burocracia del mérito y la capacidad, así como, en última instancia, se imponen y prevalecen las decisiones políticas adoptadas por los poderes ejecutivo y legislativo.

### III. LA CONVENCION CIUDADANA DEL CLIMA

La segunda gran experiencia francesa de participación nacional que vamos a referir es la vinculada a la Convención Ciudadana del Clima, cuyas actuaciones se han producido en el período 2019-2021. 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. Nos interesa reflexionar sobre los criterios aplicados en su formación y los resultados obtenidos (1), lo que nos permitirá valorar la solidez de los fundamentos de la

---

(57) Véase D. Boy (2010: 318-320).

(58) *Ibidem*: 321-322.

(59) *Ibidem*: 324.

fórmula participativa (2), para terminar sosteniendo su calidad como modelo deliberativo de participación (y 3).

## 1. Formación y resultados

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 (60). Una de las medidas adoptadas fue la convocatoria del llamado gran debate nacional, 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 (61).

Tal fue el origen de la Convención Ciudadana del Clima, constituida con carácter temporal por el Gobierno, dentro del Consejo Económico, Social y Ambiental, atribuyéndole 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» (62).

---

(60) Sobre el movimiento de los chalecos amarillos (*gilets jaunes*) en el periodo 2018-2019, véase J. Confraveux, ed. (2019), *Le fond de l'air est jaune. Comprendre une révolution inédite*, Paris, Seuil, 224 pp.

(61) El gran debate nacional fue anunciado por el presidente de la República el 14/12/2018, para desarrollarse en 15/01-15/03/2019, aunque finalmente se prolongó hasta junio 2020. Consistió en una variada realización de actividades: reuniones, cuestionario *on line*, asambleas regionales de ciudadanos designados por sorteo y cuadernos de peticiones en los ayuntamientos. Se calcula que pudo llegar a implicar a dos millones de participantes. Para su régimen jurídico, véanse: Decreto 2019-23 de 14/01/2019, instituyendo una misión de organización y coordinación del gran debate nacional; Decreto 2019-61, de 31/01/2019, instituyendo un colegio de garantes del gran debate nacional. En la doctrina, véanse: E. Buge & C. Morio (2019), «Le grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne», en *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, núm. 5, pp. 1205-1238, quienes ofrecen diversos datos sobre los niveles de participación en el gran debate nacional (*ibidem*: 1211-1214); estiman que se trata de una experiencia «inédita» y la valoran como de carácter híbrido al presentar rasgos de las consultas ciudadanas, de los debates deliberativos y de las reivindicaciones populares (*ibidem*: 1209, 1220, 1238); también P. Perrineau (2020), «Le grand débat national: la démocratie participative à grande échelle», en *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, núm. 175, pp. 113-129, quien considera que el debate aporta la novedad mundial de una experiencia de democracia participativa a gran escala, aunque juzga «modestos» sus efectos reales sobre la vida política francesa.

(62) Véase la *lettre de misión* dirigida por el primer ministro E. Philippe al Consejo Económico, Social y Ambiental (CESE por sus siglas en francés) el 02/07/2019 ([www.ventioncitoyennepourleclimat.fr](http://www.ventioncitoyennepourleclimat.fr)). Para un resumen de experiencias comparadas en la materia, véase S. ACOSTA, coord. (2020), *Asambleas ciudadanas: el poder de la participación social en la acción climática*, Madrid, Conama, pp. 15-25.

La Convención estuvo formada por 150 ciudadanos seleccionados conforme a un procedimiento inicialmente de tipo aleatorio (63). Así, 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 socio-profesional, vecindad y zona geográfica. Se trata, por tanto, de un procedimiento voluntario, lo que parece favorecer la presencia de personas participativas y motivadas por la temática (64).

El CESE asumió la logística de los trabajos de la Convención contando con un presupuesto que permitió asumir gastos e indemnizaciones (65). La organización corrió a cargo de un amplio *comité de gobernanza* dotado de autonomía funcional (66). Adicionalmente, 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 (67).

---

(63) Para un detallado análisis de los procedimientos de selección aplicados, véase: J.M. Fourniau, B. Apouey & S. Tournus (2020), «Le recrutement et les caractéristiques des 150 citoyens de la Convention citoyenne pour le climat», en [www.participation-et-democratie.fr](http://www.participation-et-democratie.fr), 21 pp. En realidad, por razones prácticas, terminó seleccionándose a 165 titulares incluyendo a los suplentes (*ibidem*: 4), aunque se conservó la referencia a los 150 por considerarla un «símbolo» (*ibidem*: 6).

(64) 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 6.600 rechazaron participar, quedando 4.100 ciudadanos a los que se aplicaron los criterios de selección para reclutar a 191 personas (150 titulares y 40 suplentes). Todos los datos en J.M. Fourniau, B. Apouey & S. Tournus (2020: 3).

(65) El presupuesto final de la Convención ascendió a 5.431.223 euros, destinados a los costes de expertos, gestión, comunicaciones, dinamización, logística, indemnizaciones, sorteo y compensaciones de carbono. El CESE asumió los costes 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 1.462 €), además de una indemnización por pérdida de rentas de trabajo (10,03 €/hora). Todos los datos en [www.conventioncitoyennepourleclimat.fr](http://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr).

(66) En la carta de encargo del primer ministro de 02/07/2019 se dejaba amplio margen al CESE para formar el comité de gobernanza, al que se encargaba asegurar el desarrollo de la Convención, proporcionarle apoyo para elaborar el programa de trabajo, supervisar su ejecución, establecer el reglamento de régimen interior y definir los métodos a seguir. El comité 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 designadas por el Ministerio (2) y miembros variables de la Convención designados por sorteo (2), actuando como relator general el vice-presidente del CESE. Pueden consultarse todos los datos en [www.conventioncitoyennepourleclimat.fr](http://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr).

(67) En la carta de encargo del primer ministro de 02/07/2019 se sugería esa composición del colegio de *garantes* para vigilar el desarrollo de los trabajos de la Convención con arreglo a los principios de imparcialidad y sinceridad.

Desde el punto de vista técnico, los miembros de la Convención pudieron disponer de variados asesoramientos conformados siempre a iniciativa del comité de gobernanza: a) el *grupo de apoyo* compuesto de quince expertos, que aconsejaba sobre los trabajos a desarrollar y las propuestas a 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 el desarrollo de las sesiones de la Convención (68).

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 (69).

Las propuestas finales se adoptaron formalmente en la última sesión de la Convención y merecieron un voto global ampliamente favorable (70). No

---

(68) Todos los datos en [www.conventioncitoyennepourleclimat.fr](http://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr).

(69) Todos los datos en [www.conventioncitoyennepourleclimat.fr](http://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr).

(70) Véase Convention Citoyenne pour le Climat (2021), *Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat*, informe adoptado formalmente el 21/06/2020, versión corregida de 29/01/2021, 460 pp. El texto puede encontrarse en [www.propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr](http://www.propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr). El resultado de la votación sobre el conjunto del informe fue: 95% a favor, 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, tan ampliamente aireado en los medios de comunicación, que tuvo un porcentaje de votos positivos del 59,7%, frente al 40,3% de votos negativos (*ibidem*: 183); por cierto, esta medida fue una de las tres explícitamente rechazada por el presidente Macron, junto con las relativas a la reforma del preámbulo constitucional y la limitación de los beneficios empresariales, que también fueron excluidas (declaraciones *Le Monde*, 29/06/2020).

es fácil, ni desde luego entretenido, seguir los contenidos, 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. Adicionalmente, las propuestas pueden ir acompañadas de dos intervenciones ajenas a los coneventuales: a) una evaluación de su impacto sobre el objetivo general de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, que se lleva 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 (71).

Se trata de un conjunto articulado, pero complejo, de criterios y propuestas, que implican un recorrido exhaustivo por el ordenamiento jurídico, 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. Tan importante alcance de las propuestas de la Convención merece alguna reflexión.

## 2. Perplejidades

La Convención Ciudadana del Clima, como luego procuraré defender, 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 (72).

---

(71) Véase *Convention Citoyenne pour le Climat* (2021:11).

(72) Véanse: F. Gougou & S. Persico (2020), «Décider ensemble. La Convention citoyenne pour le climat et le défi démocratique», en *La vie des idées*, 29/05/2020, pp. 1-11, quienes comparan la composición social de la Convención con la de la Asamblea Nacional,



Un colectivo, por añadidura, libre de ataduras ideológicas y de compromisos diferentes de la búsqueda objetiva del interés público (73).

No han dejado, sin embargo, de expresarse valoraciones doctrinales diferentes, poniendo de relieve los límites de la representatividad atribuida a la Convención (74): a) la constitución por sorteo no otorga directamente carácter representativo (75); b) los criterios demográficos adoptados para designar a los miembros pueden resultar inadecuados e insuficientes (76); c) particularmente, destaca la falta de representación de las opiniones de la población, (77); y d) los debates tuvieron en la práctica un limitado alcance contradictorio (78).

Desde luego, parece 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.

---

concluyendo que la primera ha permitido la representación de grupos sociales que están ausentes o netamente infra-representados en la segunda (*ibidem*: 3-4); también N. Stirn (2021), «Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pour le climat et ses répercussions sur la procédure de révision de la Constitution», en *Revue française de droit constitutionnel*, núm. 127, pp. 147-173, que parece simplemente informar de los criterios citados sobre la representatividad de la Convención (*ibidem*: 148-149). En la propia Convention Citoyenne pour le Climat (2021: 8), sus miembros aseguran formar «una imagen de la sociedad francesa capaz de representarnos» (a las francesas y a los franceses).

(73) Véase L. Blondiaux (2020), «La délibération au coeur de la convention citoyenne» (entrevista), en *Diagonal*, núm. 209, pp. 17-19, quien destaca el carácter «inédito e incomparable» de la Convención (*ibidem*: 17), cuyos componentes habrían buscado siempre situarse «en el plano del interés general», actitud que se presenta «en contraste con las asambleas parlamentarias» (*ibidem*: 18).

(74) D. Courant (2020), «La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative», en *Revue Projet*, núm. 378, pp. 60-64.

(75) *Ibidem*: 60-61, donde el autor explica que estadísticamente sería necesario contar con un panel más amplio, de alrededor de mil ciudadanos, para que todas las categorías sociales estuvieran reflejadas, además de configurarse la participación con carácter obligatorio, condiciones que no se dieron en la Convención Ciudadana del Clima.

(76) *Ibidem*: 61, donde se constata que los criterios aplicados en la selección de los miembros de la Convención no incluyen, por ejemplo, el relativo a la raza comúnmente empleado en los países anglosajones para este tipo de experiencias.

(77) *Ibidem*: 61-62, subrayando que más del 80% de los miembros de la Convención han declarado «pensar en la ecología» a menudo o siempre.

(78) *Ibidem*: 62, donde el autor pone de relieve, tanto el carácter abierto y complejo de la problemática del cambio climático, cuanto la ausencia de conflictividad en las orientaciones proporcionadas por los expertos a los miembros de la Convención.

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 (79).

¿Es esto así, es decir, dispone Francia de un desastroso Derecho ambiental, precisado de cambios esenciales? Si fuera pertinente, quien esto escribe respondería negativamente, 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 (80). 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 (81).

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

---

(79) Véase *Convention Citoyenne pour le Climat* (2021: 13), donde se afirma que los trabajos desarrollados han permitido «descubrir numerosas iniciativas y leyes existentes para preservar el medio ambiente», pero al mismo tiempo se asegura que «por diversas razones eso no funciona», al parecer porque se trata de reglas no aplicadas ni respetadas. Son intuiciones, no constataciones.

(80) *Convention Citoyenne pour le Climat* (2021: 414), donde se propone que el compromiso del preámbulo de la Constitución de 1958 con los derechos del hombre, los principios de la soberanía nacional y los derechos y deberes ambientales, vaya seguido de un nuevo párrafo declarando: «La conciliación de los derechos, libertades y principios que de ahí se derivan no puede comprometer la preservación del medio ambiente, patrimonio común de la humanidad». El planteamiento coincide con el de la enmienda 328 al proyecto de Ley constitucional 911, de 09/05/2018, por una democracia más representativa, responsable y eficaz, que fue retirado con fecha 29/08/2019.

(81) *Convention Citoyenne pour le Climat* (2021: 416), donde se propone incluir un nuevo párrafo en el art. 1 de la Constitución: «La República garantiza la conservación de la biodiversidad, del medio ambiente y lucha contra el cambio climático».

estableciendo una jerarquía improcedente entre las reglas constitucionales (82). 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 (83). De esta manera, el referéndum previsto como culminación y legitimación de los trabajos de la Convención Ciudadana del Clima parece que no va a tener lugar (84).

### 3. Un modelo de deliberación

Los trabajos de la Convención ofrecen útiles y atractivas propuestas bien argumentadas en sus fundamentos. Ahora bien, junto a ellas, encontramos asimismo declaraciones y pretensiones que pueden resultar discutibles, enig-

---

(82) Declaraciones del presidente Macron, *Le Monde*, 29/06/2020. 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 utilizados en la propuesta de modificación del preámbulo constitucional que estamos refiriendo. Así, en su decisión 2019-823, de 31/01/2020 (*caso de los productos fitosanitarios*), dedujo del preámbulo de la Carta Constitucional del Medio Ambiente que «la protección del medio ambiente, patrimonio común de los seres humanos, constituye un objetivo de valor constitucional», un objetivo que podía incluso justificar ciertas restricciones de los derechos y libertades como las impuestas a la libertad de empresa en el caso analizado. No obstante, en la decisión 2020-809, de 10/12/2020 (*caso de los productos fitosanitarios para la remolacha azucarera*), 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».

(83) Véase el proyecto de ley constitucional 3787, de 20/01/2021, completando el artículo 1 de la Constitución y relativo a la conservación del medio ambiente, donde se asumía la propuesta de la Convención Ciudadana del Clima. El texto resultante de la segunda lectura en la Asamblea Nacional (22/06/2021) coincidía sustancialmente con el proyecto gubernamental, mientras que el salido de la segunda lectura en el Senado (05/07/2021) precisaba que el compromiso conservacionista había de tener lugar «en las condiciones previstas en la Carta del Medio Ambiente». La divergencia entre las cámaras determinó el anuncio de la retirada del proyecto por el Gobierno (06/07/2021). Cabe indicar que en el informe del Consejo de Estado (401868, de 14/01/2021) se había advertido que «el principio de protección del medio ambiente ocupa ya el más alto lugar en la jerarquía de las normas» tras su inscripción en la Carta Constitucional del Medio Ambiente, «parte integrante del bloque de la constitucionalidad» (punto 4).

(84) Véanse las razones que proporcionan a favor del referéndum constitucional en materia de cambio climático: N. Stirn (2021: 163-172); F. Gougou & S. Persico (2020: 6-11); D. Courant (2020: 64).

máticas e incluso ingenuas (85). 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 sólo 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 (86).

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.

---

(85) No siempre es evidente la relación de muchas de las propuestas de la Convención con la misión que le fue encomendada, que era encontrar las vías adecuadas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. En el mismo informe de la *Convention Citoyenne pour le Climat* (2021: 11) encontramos confirmación del carácter disperso de sus propuestas, dado que el grupo de apoyo otorgó a cada una de ellas una calificación, conforme a una escala de implicación con el objetivo de reducción de emisiones que podía ir del máximo de tres estrellas a la categoría de «no evaluable».

(86) Entre los efectos de la Convención Ciudadana del Clima, destaca la llamada Ley de Clima y Resiliencia, Ley 2021-1104, de 22/08/2021, relativa a la lucha contra el cambio climático y de refuerzo de la resiliencia frente a sus efectos, cuyo proyecto de Ley 3875, de 10/02/2021, 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; véase E.M. Álvarez González & M. Moreno Linde (2021), «Francia y su agenda por el clima en la época Macron», en G. García-Álvarez & otros (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, Madrid, CIEMAT, pp. 267-285. 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 en *Convention Citoyenne pour le Climat* (2021: 419-421); sobre las mismas, véanse las reflexiones de N. Stirn (2021: 162-164).

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.

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. En definitiva, complemento y no sustitución de la democracia: 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.