

**Cuando la deliberación se encuentra con el poder: condiciones políticas e institucionales que favorecen y obstaculizan el impacto en las políticas públicas de las asambleas ciudadanas por el clima en España**

***When Deliberation Meets Power: Political and Institutional Conditions that Facilitate and Constrain the Policy Impact of Climate Citizens' Assemblies in Spain***

José Luis Fernández-Martínez, IESA-CSIC

Emma Lancha Hernández, IESA-CSIC

Isabel Becerril Viera, Universidad de Sevilla

**WORKING PAPER, PLEASE DO NOT CIRCULATE - BORRADOR - POR FAVOR NO CIRCULAR**

**Resumen:** Numerosos trabajos han identificado distintos tipos de impacto de las asambleas ciudadanas en las políticas públicas. Sin embargo, pocos han analizado en detalle cómo las dimensiones de *politics* y *power* influyen en las distintas fases de estos procesos, desde su concepción y puesta en marcha hasta su desarrollo y trayectoria posterior. Este artículo aborda esta cuestión mediante un estudio comparado de la Asamblea Ciudadana para el Clima de España y la Asamblea Ciudadana por el Clima de Mallorca, dos casos que representan vías diferenciadas de institucionalización: un proceso top-down promovido desde las instituciones centrales y el único caso bottom-up desarrollado en España. El análisis examina cómo se construyen contextos políticos favorables y ventanas de oportunidad, cómo se desarrolla la puesta en marcha de las asambleas y cómo las relaciones de poder y los posibles conflictos se manifiestan —o no— en sus estructuras de gobernanza. Asimismo, analiza las respuestas de los gobiernos a los procesos y sus resultados, incluyendo un caso de continuidad institucional y otro de cambio político radical, así como las negociaciones posteriores entre coordinadores, asambleístas y representantes políticos en Mallorca y su ausencia en el caso español. A partir del análisis de documentos, entrevistas, observación, encuestas y medios digitales, los resultados muestran que el impacto de las asambleas no depende únicamente de su diseño deliberativo o de su grado de institucionalización, sino también de cómo se insertan en contextos políticos cambiantes y de las relaciones entre los actores implicados.

**Palabras clave:** asambleas ciudadanas; cambio climático; *politics and power*; asambleas ciudadanas; democracia deliberativa; impacto en políticas públicas.

**Abstract:** Numerous studies have identified different types of impact that citizens' assemblies can have on public policy. However, few have examined in detail how the dimensions of politics and power shape the different stages of these processes, from their conception and establishment to their development and subsequent trajectories. This article addresses this question through a comparative study of the Spanish Climate Citizens' Assembly and the Mallorca Climate Citizens' Assembly, two cases representing distinct pathways of institutionalisation: a top-down process promoted by central government institutions and the only bottom-up case developed in Spain. The analysis examines how favourable political contexts and windows of opportunity are constructed, how the assemblies are established, and how power relations and potential conflicts are manifested—or not—in their governance structures. It also analyses government responses to the processes and their outcomes, including one case of institutional continuity and another of radical political change, as well as subsequent negotiations between coordinators, assembly members, and political representatives in Mallorca, and their absence in the Spanish case. Drawing on documentary analysis, interviews, observation, surveys, and digital media analysis, the findings show that the impact of citizens' assemblies depends not only on their deliberative design or degree of institutionalisation, but also on how they are embedded in changing political contexts and on the relationships among the actors involved.

**Keywords:** citizens' assemblies; climate change; *politics and power*; citizens assemblies, deliberative democracy; policy impact; Spain.

## INTRODUCCIÓN

### La dimensión política del impacto de las asambleas climática en las políticas públicas

Las asambleas ciudadanas y otros mini-públicos deliberativos han adquirido creciente relevancia como innovaciones democráticas destinadas a complementar las instituciones representativas mediante la incorporación de ciudadanos seleccionados aleatoriamente en procesos de deliberación informada y elaboración colectiva de recomendaciones (Elstub & Escobar, 2019; OECD, 2020; Farrell & Field, 2022). Las asambleas climáticas se han extendido a diferentes niveles de gobierno como mecanismo para abordar problemas complejos y controvertidos de política climática (Boswell et al., 2023; Smith, 2024).

Una literatura creciente ha analizado si estas innovaciones generan impacto y de qué manera. Buena parte de estos trabajos se ha centrado en su relación con el proceso de las políticas públicas, particularmente en si las recomendaciones se incorporan a las agendas, la legislación o los programas de gobierno. Sin embargo, este enfoque puede infravalorar la dimensión política (*politics*) a través de la cual el impacto en las políticas públicas (*policy impact*) es facilitado, limitado o disputado. Las asambleas no se desarrollan en un entorno políticamente neutral, sino en arenas caracterizadas por intereses contrapuestos, comportamientos estratégicos, recursos desigualmente distribuidos, restricciones institucionales, incentivos electorales y configuraciones cambiantes de actores políticos. La relación entre deliberación y cambio en las políticas públicas no puede entenderse, por tanto, como una simple cadena de transmisión entre recomendaciones y acción gubernamental. Desde esta perspectiva, el impacto depende también de cómo los actores políticos responden a las recomendaciones, se apropian de ellas, se resisten o las ignoran. Cambios de gobierno, competencia electoral, conflictos entre actores, movilización de redes favorables u opositoras y la disposición de los responsables políticos a compartir o conservar autoridad pueden modificar las condiciones en las que los resultados deliberativos adquieren influencia.

Esta perspectiva conecta con una carencia más amplia en la investigación sobre políticas públicas: la necesidad de incorporar de manera más explícita las dimensiones de *politics* y *power*. Aunque los enfoques sobre las asambleas climáticas han desarrollado sofisticados marcos para identificar sus efectos, los conflictos políticos, intereses y relaciones de poder que condicionan sus trayectorias han recibido menor atención sistemática. En este estudio proponemos introducir la cara política de las Asambleas Climáticas para comprender su impacto en las políticas públicas. En las siguientes secciones presentamos brevemente dos marcos complementarios: uno para identificar los tipos de impacto de las asambleas y otro para explicar cómo las dinámicas de *politics* y *power* condicionan su trayectoria.

### Evaluando el impacto de las Asambleas Climáticas: de la *policy* a la *politics*

El impacto de las Asambleas Climáticas podría asociarse casi exclusivamente con la traducción de sus recomendaciones en medidas concretas de política pública. Aunque esta constituye una forma importante de impacto, no es la única (Goodin & Dryzek, 2006; Demski et al., 2024; Lorenzoni et al., 2025). Las Asambleas poseen el potencial de producir efectos sobre diferentes actores y ámbitos, tanto dentro como fuera de las instituciones, y estos pueden manifestarse de manera indirecta o a más largo plazo. Existe así un creciente consenso sobre la necesidad de evaluar las innovaciones democráticas desde una perspectiva amplia que capte diferentes formas y dimensiones de impacto (Michels & Binnema, 2019; Wells et al., 2021; Vrydagh, 2022; Caluwaerts & Reuchamps, 2023). Esto resulta especialmente relevante en las Asambleas Climáticas, cuyos efectos pueden extenderse a las actitudes y conocimientos de participantes (tanto asambleístas como expertos) y responsables políticos, a la

capacidad institucional para abordar el cambio climático o a la forma en que estas cuestiones se discuten públicamente.

### *The KNOCA Impact Evaluation Framework*

Nuestro análisis parte de esta concepción amplia y adopta como referencia el Impact Evaluation Framework (IEF) desarrollado por KNOCA (Knowledge Network of Climate Assemblies) (Demski et al., 2024). El marco distingue diferentes áreas y tipos de impacto, permitiendo identificar una pluralidad de efectos potenciales.

Las áreas de impacto incluyen los efectos sobre actores estatales —como gobiernos y responsables de la toma de decisiones—, actores no estatales —como medios, empresas o ciudadanía— y sistemas y estructuras —incluidos los factores que configuran los sistemas políticos y sociales—. Por su parte, los tipos de impacto serían principalmente tres: El impacto instrumental hace referencia principalmente a cambios directos en políticas públicas, estrategias o legislación, incluyendo la incorporación de recomendaciones a prioridades o agendas (Elstub et al., 2021; Fernández-Martínez et al., 2023; Vrydagh, 2022). También puede incluir cambios en prácticas o acciones sociales. El impacto de construcción de capacidades (capacity impact) comprende cambios en recursos, conocimientos especializados y marcos institucionales que sustentan la acción climática, como nuevas redes, programas u otras Asambleas, así como cambios en la agencia y eficacia política de los participantes o en la confianza política. Por último, el impacto conceptual recoge cambios en la comprensión de las cuestiones climáticas y en la manera en que los actores abordan la acción climática (Demski et al., 2024). Puede manifestarse en cambios en conocimientos, posicionamientos, percepciones o actitudes, así como en la percepción sobre la utilidad o viabilidad de estos mecanismos deliberativos (Andrews, 2022).

El IEF proporciona una herramienta útil para identificar y sistematizar qué impactos se producen. Además, ha sido utilizado previamente para evaluar las Asambleas objeto de este estudio, facilitando su comparación. Sin embargo, ofrece menos elementos para explicar por qué determinados impactos se producen, no se producen o adquieren trayectorias diferentes. Esta cuestión resulta especialmente relevante cuando se comparan procesos desarrollados en contextos políticos distintos. Dos Asambleas pueden presentar características deliberativas similares y producir recomendaciones comparables, pero experimentar resultados políticos diferentes. Para comprender estas diferencias es necesario atender a las condiciones políticas y, especialmente, a las relaciones entre los actores que participan en las Asambleas o deben responder posteriormente a sus recomendaciones.

### *Dimensiones analíticas para explicar el impacto: politics y power*

La introducción de mecanismos deliberativos no se produce en un vacío institucional, sino que modifica —aunque sea temporalmente— patrones existentes de participación, autoridad y toma de decisiones. Las recomendaciones entran en arenas caracterizadas por intereses en conflicto, relaciones de poder, competencia entre actores, recursos desiguales, incentivos electorales y configuraciones políticas cambiantes.

El impacto no puede entenderse, por tanto, como una cadena lineal entre deliberación y cambio de políticas. Los mecanismos institucionales que conectan las recomendaciones con los responsables políticos pueden facilitar su incorporación, pero no garantizarla. Las recomendaciones pueden ser

apoyadas, reinterpretadas, apropiadas, contestadas, instrumentalizadas, resistidas o ignoradas según los intereses, recursos e incentivos de los actores.

La pregunta pasa así de centrarse exclusivamente en si las recomendaciones son implementadas a examinar qué condiciones políticas permiten, dificultan o alteran su trayectoria de impacto. Cambios de gobierno, elecciones, conflictos entre actores, movilización de redes, estrategias de comunicación, intereses organizados y disposición de los responsables políticos a compartir o mantener el control pueden modificar las posibilidades de influencia.

Partiendo de la literatura sobre el impacto de las innovaciones democráticas (Michels & Binnema, 2019; Jacquet et al., 2023), proponemos un segundo marco analítico articulado en torno a tres dimensiones interrelacionadas: (1) contexto institucional e integración política; (2) diseño y gobernanza del proceso; y (3) actores, intereses y relaciones de poder.

#### *a) Contexto institucional e integración política*

La primera dimensión hace referencia al grado en que la Asamblea se integra en las estructuras políticas e institucionales existentes. La literatura ha señalado que una conexión débil con las instituciones representativas puede limitar el compromiso político y facilitar que las recomendaciones sean ignoradas (Curato & Böker, 2016; Michels & Binnema, 2019). Esta integración depende de quién inicia la Asamblea, qué autoridad política la respalda, su grado de institucionalización, la existencia de mecanismos de respuesta y seguimiento y la continuidad del compromiso político. También resulta relevante su visibilidad pública, dado que una escasa presencia en la esfera pública puede limitar los apoyos externos a sus recomendaciones (Goodin & Dryzek, 2006). Por tanto, no basta con analizar si existe un mandato institucional; es necesario observar cómo se sostiene políticamente y qué ocurre cuando cambian las condiciones o los actores responsables de la toma de decisiones.

#### *b) Diseño y gobernanza del proceso*

La segunda dimensión se refiere a las características del diseño y desarrollo de la Asamblea. El tamaño y composición del mini-público, el mandato, la formulación de la pregunta, el tiempo disponible, los recursos, la relación con expertos y actores sociales y la estrategia de comunicación pueden afectar a sus posibilidades de generar impacto (Michels & Binnema, 2019; Parry & Ercan, 2023). También importa cuándo y cómo se conecta la Asamblea con el proceso político y de elaboración de políticas. Las posibilidades de influencia pueden ser mayores cuando interviene en fases tempranas de definición de problemas y establecimiento de agendas que cuando las principales decisiones ya han sido adoptadas (Roberts & Escobar, 2015). El diseño tiene además consecuencias políticas. La participación de responsables políticos puede facilitar la apropiación posterior de las recomendaciones, pero afectar a la autonomía del proceso. Del mismo modo, una comunicación orientada a preservar la independencia puede reducir la visibilidad pública y los apoyos externos.

#### *c) Actores, intereses y relaciones de poder*

La tercera dimensión incorpora explícitamente la dimensión de *politics*. Las recomendaciones entran en un espacio donde diferentes actores poseen intereses, recursos y capacidades de influencia desiguales. La literatura ha señalado la importancia de las relaciones entre políticos, funcionarios, organizaciones sociales y otros actores (Michels & Binnema, 2019; Wells et al., 2021; Geissel & Michels, 2023). Sin embargo, se ha prestado menor atención a fenómenos como la instrumentalización, el comportamiento estratégico, el lobbying o la resistencia al cambio. El impacto depende también de

cómo los actores interpretan y utilizan los resultados. La coincidencia entre recomendaciones e intereses de actores con capacidad de decisión puede facilitar su incorporación, mientras que aquellas que cuestionan intereses establecidos, implican costes políticos o generan conflictos pueden encontrar mayores obstáculos, incluso ante compromisos formales. Las organizaciones sociales, movimientos, medios y otras redes pueden contribuir a convertir las recomendaciones en demandas políticas. Por el contrario, la ausencia de actores dispuestos a defenderlas puede reducir su influencia. Finalmente, actores, intereses y relaciones de poder cambian durante el proceso. Elecciones, cambios de gobierno, modificaciones de coaliciones o conflictos entre niveles de gobierno pueden alterar radicalmente las condiciones de impacto.

### *Articulación de los dos marcos analíticos*

Las tres dimensiones no deben entenderse como factores independientes que determinan mecánicamente el impacto, sino como ámbitos interrelacionados que configuran sus condiciones políticas de posibilidad. El marco articula así dos niveles de análisis. El IEF permite identificar qué impactos se producen, distinguiendo entre impactos instrumentales, de construcción de capacidades y conceptuales y considerando sus efectos sobre actores estatales, no estatales y sistemas y estructuras. Las tres dimensiones propuestas permiten explorar cómo y por qué esos impactos adquieren determinadas trayectorias, atendiendo a las condiciones institucionales, el diseño y gobernanza y, especialmente, a las relaciones entre actores, intereses y recursos de poder.

Esta distinción evita una interpretación lineal del impacto. Una Asamblea puede contar con respaldo institucional pero carecer de redes capaces de defender sus recomendaciones; disponer de un diseño sólido pero desarrollarse en un momento políticamente desfavorable; o surgir fuera de las instituciones y adquirir posteriormente legitimidad y apoyos suficientes para influir en la agenda. El análisis no pretende establecer relaciones causales deterministas entre estas dimensiones y tipos específicos de impacto, sino reconstruir comparativamente las condiciones y mecanismos políticos que ayudan a explicar por qué determinadas Asambleas generan unos impactos, por qué otros no se producen y por qué trayectorias aparentemente similares desembocan en resultados diferentes.

**[Nota: En este working paper acotamos el análisis a los impactos principalmente de tipo instrumental e intentamos abordarlo desde las tres áreas mencionadas anteriormente.]**

## **METODOLOGÍA**

Este estudio adopta un diseño comparativo de casos para analizar los factores políticos e institucionales que favorecen o dificultan el impacto de las Asambleas Ciudadanas para el Clima en las políticas públicas. Se comparan dos casos desarrollados en España: la Asamblea Ciudadana para el Clima de ámbito estatal y la Asamblea Climática de Mallorca. Aunque ambas comparten los principios de los mini-públicos deliberativos, difieren en su origen, grado de institucionalización y relación con las estructuras de gobierno. La comparación permite explorar cómo las dinámicas de *politics* —conflicto, intereses, poder, movilización, cambios de gobierno y competencia electoral— median entre deliberación e influencia política.

El análisis se apoya en el Impact Evaluation Framework (IEF) desarrollado por Demski y Capstick para KNOCA (*Knowledge Network of Climate Assemblies*), que identifica tres áreas potenciales de impacto —*policy*, *social* y *systemic*— y tres tipos —instrumental, conceptual y capacity-building. El IEF permite considerar efectos directos sobre las políticas y cambios en discursos, actitudes, conocimientos,

capacidades institucionales y formas de toma de decisiones. No obstante, el objetivo no es medir exhaustivamente todas estas dimensiones, sino identificar los mecanismos políticos e institucionales que median entre la realización de una Asamblea y su posible impacto en las políticas públicas. Para ello, prestamos especial atención a las condiciones que preceden y acompañan al proceso, las relaciones entre actores y las estrategias destinadas a dotar de legitimidad y visibilidad a las recomendaciones.

Para reconstruir estos procesos se emplea una estrategia de triangulación metodológica, combinando análisis documental, observación participante, entrevistas semiestructuradas, encuestas y análisis sistemático de medios digitales. En primer lugar, se realizó un análisis documental para reconstruir el contexto político e institucional, la creación y gobernanza de ambas Asambleas y el seguimiento de sus recomendaciones. Se analizaron documentos normativos e institucionales, materiales de diseño y organización y documentación relativa al seguimiento. En segundo lugar, el estudio incorpora evidencia cualitativa procedente de 41 entrevistas semiestructuradas realizadas en dos rondas. La primera, en 2023, analizó el impacto a corto y medio plazo; la segunda, iniciada en junio de 2026 y todavía en curso, analiza los efectos a más largo plazo, con especial atención a los factores políticos e institucionales.

En la Asamblea estatal se realizaron 23 entrevistas: seis con personas implicadas en su organización, siete con asambleístas (4 hombres y 3 mujeres de diferentes CCAA), seis con expertos de distintas áreas y disciplinas y cuatro con personal de administraciones autonómicas. En Mallorca, tres personas del equipo de evaluación independiente realizaron observación participante durante todas las sesiones. La evaluación incluyó ocho entrevistas con asambleístas, una con el coordinador principal y dos con representantes del principal partido de la oposición. La segunda ronda incorporó dos miembros del equipo coordinador original, dos representantes del principal partido de la oposición en el Consell de Mallorca y el Parlament balear y dos antiguos asambleístas. En el caso estatal, se ha entrevistado hasta el momento a una asambleísta portavoz. Estas entrevistas permiten revisar retrospectivamente algunos factores que condicionaron el desarrollo e impacto de ambas experiencias. Las entrevistas fueron analizadas temáticamente utilizando como referencia las dimensiones del IEF y, específicamente, las categorías relacionadas con impacto político, actitudes y percepciones, capacidad institucional y papel de la sociedad civil. Esto permite reconstruir las interpretaciones de los actores e identificar mecanismos mediante los cuales determinadas condiciones políticas e institucionales facilitaron o dificultaron el seguimiento de las recomendaciones.

En tercer lugar, aunque no se analizan en detalle en este trabajo, se realizaron encuestas a los asambleístas. En Mallorca se dispone de tres mediciones —inicio, final y aproximadamente un año después—, con 28 respuestas en la última frente a 60 en la inicial. En la Asamblea estatal se dispone de una encuesta realizada aproximadamente un año después de su finalización, con 48 respuestas (52%). Estas evidencias se utilizan principalmente para identificar tendencias y actitudes mayoritarias, no para realizar inferencias estadísticas. En el caso estatal, el análisis se complementó con datos de una encuesta a población general sobre conocimiento y apoyo a la Asamblea y sus principales objetivos y recomendaciones, así como con una encuesta exploratoria a representantes políticos y miembros de la Administración.

En el caso de Mallorca tres investigadoras llevaron a cabo una observación participante durante cada una de las cinco sesiones que tuvieron lugar entre el 19 de noviembre de 2022 y el 18 de febrero de 2023.

Finalmente, se realizó un análisis sistemático de la cobertura en medios digitales, combinando análisis de contenido, estrategias de comunicación e interacción en redes sociales. Para el análisis comparativo

se identificaron mediante Semrush contenidos digitales con enlaces (backlinks) a las páginas oficiales de las Asambleas. En Mallorca se construyó una base de 94 publicaciones entre agosto de 2021 y septiembre de 2023; en España, de 348 entradas. En este estudio nos centramos principalmente en la estrategia de comunicación y su relación con la gobernanza, especialmente en la gestión de la visibilidad pública, la comunicación de resultados y las relaciones con actores sociales y políticos. Los análisis específicos sobre impacto mediático y comparación internacional se encuentran en informes previos. En conjunto, estas fuentes permiten abordar el impacto como un proceso dinámico y no como un resultado binario de implementación o no implementación. El diseño comparativo permite analizar cómo el origen de las iniciativas (bottom-up frente a top-down), la apropiación política, las capacidades administrativas, las estructuras de gobernanza, la comunicación y la respuesta de los actores sociales interactúan para facilitar o limitar la influencia política.

## ANÁLISIS

**[Nota: la primera fase del trabajo de campo se finalizó en 2023. La segunda fase del trabajo de campo -iniciado en junio de 2026- está casi finalizada para el caso de Mallorca y en el caso de España está por completar, habiéndose realizado de momento solo una entrevista a una asambleísta clave]**

### La construcción de un contexto político favorable

*Mallorca: continuidad de coaliciones de izquierdas*

La puesta en marcha de la Asamblea Climática de Mallorca se produjo en un contexto político e institucional progresivamente favorable a la acción climática y a la incorporación de nuevas formas de participación ciudadana. Durante la legislatura 2015-2019 del Gobierno de las Illes Balears tuvo lugar el denominado *Pacto del Progreso*, que dio lugar a una coalición de gobierno entre PSIB-PSOE, MÈS Mallorca y MÈS Menorca, contando además con el apoyo externo de Podemos. Al final de esa legislatura se aprobó la Ley 10/2019, de Cambio Climático y Transición Energética de las Illes Balears, estableciendo un marco normativo para impulsar la transición energética y hacer frente al cambio climático en el archipiélago.

Pocos meses después de la aprobación de esta ley, las elecciones autonómicas, insulares y municipales de mayo de 2019 dieron continuidad a los gobiernos de coalición de izquierdas en los principales niveles de gobierno. A nivel autonómico, la Presidencia del Govern recayó en el PSIB-PSOE, que gobernó en coalición con Podemos Illes Balears y MÈS per Mallorca. Las competencias vinculadas a la transición ecológica se distribuyeron entre los socios: MÈS asumió Medio Ambiente y Territorio, mientras que Podemos asumió la Vicepresidencia y la Consejería de Transición Energética y Sectores Productivos. En el Consell de Mallorca se replicó la misma fórmula de coalición. La Presidencia correspondió al PSIB-PSOE, mientras que MÈS asumió la Vicepresidencia Primera y Podemos la Vicepresidencia Segunda y el área de Sostenibilidad y Medio Ambiente. Por último, en el Ayuntamiento de Palma, el PSIB-PSOE asumió la Alcaldía y Medio Ambiente y Bienestar Animal; MÈS, Modelo de Ciudad, Vivienda Digna y Sostenibilidad; y Unidas Podemos, Modelo Productivo.

Al comienzo de la legislatura 2019-2023, el nuevo Govern de las Illes Balears aprobó una declaración de emergencia climática y desplegó todo un sistema de órganos de gobernanza climática: la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático, el Consejo Balear del Clima, la Comisión de Expertos para la Transición Energética y el Cambio Climático y la Comisión de Construcción Sostenible de las Illes Balears. Este entramado institucional se acompañó de diferentes estrategias y documentos de

seguimiento elaborados con cierta periodicidad, que daban cuenta de un trabajo coordinado entre las diferentes administraciones y órganos de gobierno, principalmente en torno a las acciones contempladas para los 19 sectores prioritarios identificados en la declaración de emergencia climática. En este contexto, la iniciativa de crear una Asamblea Climática en Mallorca encontró un entorno político favorable, caracterizado por la existencia de un marco normativo específico sobre cambio climático, la presencia de actores políticos favorables a la transición ecológica y a nuevas formas de participación institucional así como por la continuidad de los gobiernos de coalición de izquierdas en los principales niveles de gobierno.

#### *España: cambio de gobierno y primeras coaliciones de izquierdas*

A nivel estatal, el desarrollo de la agenda climática se produjo en un contexto de transformación progresiva del Gobierno. Un primer punto de inflexión tuvo lugar en junio de 2018, cuando una moción de censura puso fin al Gobierno del Partido Popular y dio lugar a un Ejecutivo del PSOE en solitario. En septiembre de 2019, el Congreso de los Diputados declaró la emergencia climática y, tras las elecciones generales de noviembre, se constituyó en enero de 2020 el primer Gobierno de coalición estatal de la democracia actual, formado por PSOE y Unidas Podemos. Pocos meses después, el nuevo Gobierno declaró formalmente la emergencia climática. Este proceso culminó en mayo de 2021 con la aprobación de la Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética. Tanto la declaración como, posteriormente la ley, contemplaba la creación de una Asamblea Ciudadana para el Clima de ámbito estatal y recomendaba iniciativas similares a nivel autonómico y municipal. En octubre se publicó la Orden Ministerial que la regulaba y, en noviembre de 2021, tuvo lugar su primera sesión, desarrollándose la mayoría de las sesiones en formato virtual debido a la pandemia de COVID-19.

El caso estatal presenta así una dinámica diferente a la de Mallorca: mientras esta última se desarrolló en un contexto de continuidad de gobiernos de coalición de izquierdas entre 2015-2019 y 2019-2023, en España la Asamblea se desarrolló en paralelo a una reconfiguración del Gobierno, del Ejecutivo socialista en solitario al Gobierno de coalición PSOE-Unidas Podemos. La agenda climática y la incorporación de mecanismos deliberativos se desarrollaron, por tanto, en un contexto de transformación del *politics stream*, marcado por el paso de un Gobierno socialista en solitario a un Gobierno de coalición.

El impulso de la Asamblea estatal estuvo también influenciado por experiencias internacionales recientes, especialmente por la Convención Ciudadana para el Clima francesa, anunciada por Emmanuel Macron en abril de 2019 tras el *Grand Débat National* y la crisis de los chalecos amarillos. Aunque la Asamblea española siguió un enfoque similar al de otras experiencias desarrolladas en países como Francia, Reino Unido, Irlanda, Escocia o Austria, un elemento especialmente relevante para este estudio es su marco normativo y reconocimiento institucional.

En este sentido, la Asamblea española constituye un caso particular, diferenciándose así de experiencias como las de Francia o Reino Unido, al ser iniciada y promovida por el Gobierno central en aplicación de la Ley 7/2021, que incorpora explícitamente las asambleas ciudadanas como mecanismo de participación y contempla su extensión a otros niveles territoriales. Sin embargo, este orden entre legislación y deliberación no fue valorado de la misma manera por los actores implicados: mientras algunos sectores del asociacionismo y activismo medioambiental consideraban abiertamente en medios de comunicación digitales que la Asamblea debería haberse celebrado antes de la aprobación de la ley, de modo que sus recomendaciones pudiesen haber informado el proceso legislativo, otros actores vinculados al ámbito profesional de la participación ciudadana, la comunicación política y la consultoría

medioambiental durante las entrevistas valoraban positivamente la aprobación previa de la ley ya que esto proporcionaba un marco jurídico e institucional a la Asamblea.

## **Impulsando las asambleas: actores y estrategias**

### *Mallorca: una iniciativa bottom-up con desafíos administrativos*

A diferencia de la mayoría de las asambleas climáticas impulsadas desde las propias administraciones públicas, la iniciativa para organizar una Asamblea Climática en las Illes Balears partió de un grupo de tres personas vinculadas a la Universidad de las Illes Balears (UIB) y al ámbito del asesoramiento en políticas ambientales, con perfiles procedentes de la Sociología, el Derecho Internacional Público y la consultoría ambiental. El principal coordinador era profesor de la UIB, secretario del Laboratorio Interdisciplinar de Cambio Climático y presidente del comité de expertos en cambio climático de las Illes Balears. Los tres promotores compartían, además, una trayectoria en movimientos políticos y ambientalistas de las islas. El grupo se constituyó formalmente en mayo de 2021 y obtuvo financiación de la *European Climate Foundation* para desarrollar un estudio de diagnóstico y viabilidad de una Asamblea Climática para el conjunto del archipiélago. El estudio, realizado entre mayo y octubre de 2021, contó también con el asesoramiento de BC3 (*Basque Centre for Climate Change*), que había participado en la Asamblea Climática estatal.

Según el informe, el diagnóstico incluyó 50 entrevistas semiestructuradas con representantes de las administraciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones empresariales y sindicatos. Esta primera ronda de entrevista tenía como objetivo buscar apoyo político a la iniciativa y facilitar su posterior materialización. Durante el proceso se mantuvieron contactos con las instituciones que deberían implicarse en su ejecución, entre ellas el Govern balear y los cuatro consejos insulares. No obstante, algunos de los coordinadores entrevistados casi cinco años después admitían que posiblemente el esfuerzo dedicado a ampliar el apoyo político en esta fase previa no había sido suficiente.

*Lo que cambiaría del proceso es el esfuerzo que dedicamos a hablar con los grupos políticos antes de la Asamblea para hacer que vieran la trascendencia del proceso, pero le dedicaría aún más tiempo a generar algún tipo de apropiación por parte de los grupos políticos independientemente de su color y de asumir cierta responsabilidad con sus resultados. [Coordinador 1 2026]*

Tras esta fase de consultas se elaboró un borrador de propuesta, que fue remitido a los agentes entrevistados y, posteriormente, junto con el presupuesto, al Govern balear y a los consejos insulares. El apoyo institucional se hizo explícito en una reunión celebrada el 21 de octubre de 2021 en la Conselleria de Presidència del Govern balear, con participación de representantes de Transición Energética, Medio Ambiente y Fondos Europeos, así como de los consejos insulares de Ibiza, Menorca y Mallorca. La propuesta planteaba una Asamblea Climática a escala del archipiélago e incorporaba mecanismos de asunción y rendición de cuentas de las recomendaciones por parte de las instituciones. Pese a la proximidad del siguiente ciclo electoral —aproximadamente un año y medio después de la reunión mantenida con representantes políticos—, el diagnóstico y la propuesta no incorporaron una consideración explícita del riesgo asociado al calendario electoral. Una representante del del partido del anterior gobierno (PSIB) compartía esa impresión:

*El tempus no les acompanyó, porque si tú te plantas con un resultado de las decisiones de la Asamblea que hay que ejecutar a final de legislatura, es arriesgado, si no revalidas, que es lo que pasó [PSIB 1 2026].*

Si bien el proceso previo permitió a los promotores establecer canales de comunicación y obtener señales iniciales de apoyo institucional, este apoyo no se tradujo necesariamente en una capacidad efectiva para poner con agilidad en marcha la Asamblea. Los testimonios apuntan a una posible tensión entre las expectativas y formas de trabajo de los promotores y las exigencias institucionales y burocráticas del proceso. Como expresa un miembro del equipo de coordinación, esa tensión con los técnicos de la Administración fue notoria, pese a contar con el consentimiento de las máximas autoridades políticas de las Illes Balears:

*Pensamos que a partir del momento en que el gobierno dijera hágase, esto se haría. Y el gobierno dijo hágase y los técnicos dijeron no, esto no se ha hecho nunca esto no lo podemos hacer. [Coordinador 2 2026].*

#### *España: una iniciativa top-down con facilidades administrativas*

A diferencia de la Asamblea Climática de Mallorca, la Asamblea Ciudadana para el Clima española fue una iniciativa promovida directamente por el Gobierno central. Adquirió una importante prioridad en la agenda gubernamental desde el primer momento: de las 30 medidas incluidas en la declaración de emergencia climática aprobada en enero de 2020, solo cinco —entre ellas la creación de la Asamblea— asumieron el compromiso de ser implementadas durante los primeros 100 días. Sin embargo, como señala una responsable de la Oficina Española de Cambio Climático, la pandemia impidió cumplir este plazo:

*Con la Declaración de Emergencia Climática se nos daba un mandato de 100 días para su puesta en marcha, pero vino la pandemia y fue imposible. Aunque, por otro lado, nos permitió aprovechar ese tiempo para conocer el trabajo de otras asambleas. Durante la pandemia tuvimos numerosas videoconferencias con responsables y actores vinculados a las asambleas de Reino Unido, Francia y, posteriormente, Escocia. [Organizador perteneciente al gobierno 1, marzo 2023].*

Como muestra el fragmento, uno de los impulsos clave para poner en marcha la Asamblea procedió del aprendizaje de experiencias internacionales. Desde una de las unidades de la Oficina Española de Cambio Climático encargadas de las relaciones internacionales se elaboró la Orden Ministerial que desarrollaba las características básicas de la Asamblea y, paralelamente, se comenzó a establecer el diálogo con distintas entidades para configurar su estructura de gobernanza. Así, aunque la pandemia introdujo una coyuntura desfavorable, el proceso contó desde el inicio con capacidad institucional y apoyo administrativo para desplegar los recursos técnicos necesarios, en contraste con los obstáculos experimentados por los promotores de Mallorca.

*En paralelo al desarrollo de la Orden Ministerial nos pusimos en contacto con instituciones dentro de nuestro país para que nos ayudaran a establecer un panel de coordinación y la estructura de la Asamblea. Hablamos con REDS y BC3. Después consultamos con distintos organismos, como la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático y las comisiones del Congreso y del Senado, para establecer el comité de expertos. También trabajamos con la Fundación Biodiversidad para llevar a cabo la licitación de los equipos de facilitación y comunicación. Nuestro papel fue establecer todas las piezas necesarias para poder realizar la Asamblea, un poco en la sombra y dejando libertad al resto de elementos de esta estructura de gobernanza, pero dándoles el apoyo necesario [Organizador perteneciente al gobierno 1, marzo 2023].*

Uno de los actores clave para el despliegue logístico fue la Fundación Biodiversidad, que había participado en la COP25 celebrada en Madrid en diciembre de 2019. Según los entrevistados de la propia Fundación, esta experiencia contribuyó a situar la Asamblea en un lugar destacado de la agenda gubernamental. Su incorporación buscaba, además, reforzar la independencia del proceso respecto al poder político, al asumir la tramitación de las licitaciones y contrataciones. Como señala una de sus responsables, la Fundación se situaba en una posición intermedia entre la Administración y la sociedad civil, aunque reconociendo su propia dependencia del Ministerio:

*Este es un trabajo legislativo que hace directamente el Ministerio. Pero, para poner en marcha esta iniciativa, que busca precisamente la independencia del poder legislativo y político, nos piden ayuda desde la Oficina Española de Cambio Climático como esa pata más independiente. Nosotros somos un poco la intersección entre la parte más administrativa del Ministerio y la sociedad civil. No somos sociedad civil porque dependemos del Ministerio, pero nadamos bien entre esas dos aguas. Somos ese interlocutor válido entre las dos partes. Mientras se desarrolla el trabajo legislativo, nos encargamos de la logística y preparación independiente de la Asamblea. Así, trabajamos en una primera licitación mientras se publicaba la Orden Ministerial y, una vez publicada, convocamos y adjudicamos la licitación del proceso participativo. Nosotros somos un poco lo que ha permitido la realización de la Asamblea, como diríamos, en el backstage [Entrevista grupal, Organizador dependiente del Gobierno 2, marzo 2023]*

En conjunto, ambos casos muestran dos vías diferenciadas de institucionalización de las asambleas climáticas. Mientras que en Mallorca la iniciativa partió de actores externos a la Administración y tuvo que abrirse paso a través de las estructuras político-administrativas existentes, en España fue promovida desde el propio Gobierno y contó desde el inicio con los recursos y procedimientos administrativos necesarios para su puesta en marcha. Esta diferencia no solo condicionó la velocidad y facilidad con la que pudieron desplegarse ambos procesos, sino también la configuración de sus estructuras de gobernanza. En Mallorca, la mayor autonomía de los promotores se acompañó de una relación más tensionada con las estructuras encargadas de ejecutar el proceso; en España, por el contrario, la iniciativa estuvo más integrada en una arquitectura institucional formal y profesionalizada, aunque esta arquitectura institucional convivió con una lógica de mayor prudencia y control sobre el proceso. Las diferencias en el modo de impulsar las Asambleas se proyectaron, por tanto, sobre la forma en que posteriormente se organizaron, gobernaron y comunicaron.

### **Gobernando las Asambleas Climáticas**

La gobernanza de las Asambleas Climáticas se estructuró en torno a cuatro elementos principales: el equipo organizador, el grupo de expertos, los asambleístas y la estrategia de comunicación. Aunque ambos procesos compartieron elementos comunes, su articulación institucional y las relaciones entre estos componentes presentaron diferencias relevantes.

#### *Mallorca: tensiones organizativas y evitación de la confrontación argumentativa*

Una pieza central fue el equipo organizador, formado inicialmente por los tres miembros del grupo promotor y, posteriormente, por el coordinador del equipo facilitador y una asistente. La relación entre ambos equipos estuvo marcada por diferencias en las expectativas sobre su grado de implicación y sus respectivas funciones. Desde la coordinación se consideró que el equipo facilitador se había limitado a las funciones acordadas, mientras que se esperaba una mayor implicación en la organización y desarrollo de la Asamblea. Según los testimonios, esta diferencia pudo dificultar la introducción de

reajustes durante las sesiones. Las dificultades se prolongaron más allá de la Asamblea, particularmente en el acompañamiento de los participantes en la formación de la asociación y en sus relaciones con representantes políticos, y continuaban siendo recordadas años después incluso por asambleístas pertenecientes a la Asamblea española que habían coincidido con el equipo de facilitación de la de Mallorca en varias ocasiones:

*Lo que seguro que cambiaría es la definición del nivel de implicación del equipo de coordinación y del equipo de facilitación. En nuestro equipo de coordinación éramos conscientes de que era un proceso innovador que requería más tiempo del cobrado [...] Nosotros íbamos con esta perspectiva y con los facilitadores entendimos, sobre entendimos, que sería la misma dinámica. Y ahí nos equivocamos. [...] Fue enormemente frustrante y creo que nos lo podríamos haber ahorrado si desde el principio hubiéramos sido claros en que esto no es un trabajo al uso, sino que implica un nivel de dedicación potencialmente mayor. Es militancia al fin y al cabo, ¿no? [Coordinador 1, 2026].*

*Hemos hablado con la de Mallorca bastante. De hecho querían meterse en la asociación pero luego como la asociación ha ido a menos, pues se ha quedado en agua de borrajas [...] La asamblea de Mallorca tuvo muchos problemas con los facilitadores. Para mí era un perfil profesional que yo no conocía y que me flipó cuando lo conocí en la asamblea ciudadana. Nuestros facilitadores fueron maravillosos pero eso no siempre sucede así. En Mallorca por ejemplo tuvo sus más y sus menos, no sé una historia de poder... no sé, una historia de poder, yo quiero, yo puedo, yo soy... [Asambleísta estatal, 2026]*

Un segundo componente fue el grupo de expertos, que incorporó dos perfiles: expertos independientes y actores sociales (stakeholders). Mientras los primeros debían proporcionar información para facilitar una deliberación informada, los segundos presentaban sus posiciones sobre las diferentes formas de abordar el cambio climático. Los expertos fueron principalmente académicos, seleccionados atendiendo a su trayectoria y manteniendo un equilibrio de género, pero sin incorporar explícitamente perspectivas diferentes para favorecer el contraste entre posiciones. Los stakeholders buscaban representar una diversidad de intereses, aunque la composición final no alcanzó un equilibrio completo. Ambos grupos ocuparon posiciones diferentes: los expertos dispusieron de más tiempo y mayores oportunidades de interacción con los asambleístas. Según los testimonios y las notas de campo, esta diferencia respondía a una concepción de la información científica como neutral e imparcial, frente a los actores sociales como representantes de intereses susceptibles de influir en las posiciones de los participantes. En consecuencia, el espacio destinado a la interacción entre asambleístas y stakeholders fue significativamente menor.

La selección de los participantes combinó el sorteo, con el apoyo de la *Sortition Foundation*, y la autoinscripción. Inicialmente se enviaron invitaciones a 10.000 hogares de Mallorca a partir de bases de datos de personas previamente interesadas en participar en este tipo de procesos, de las que respondieron cerca de 500, entre las cuales se seleccionaron 60 atendiendo a criterios sociodemográficos. Sin embargo, el retraso en la puesta en marcha de la Asamblea llevó a habilitar formularios de inscripción. Según la encuesta realizada a los asambleístas, la mitad procedió de cada una de las vías, introduciendo un componente adicional de autoselección. La composición mostró algunos desequilibrios respecto a la población general. El sesgo más acusado se observó en la autoubicación ideológica: mientras que la población balear se concentraba en el centro, entre los asambleístas había una presencia claramente mayor de posiciones situadas a la izquierda.

Por último, la estrategia de comunicación estuvo marcada por una fuerte concentración de la cobertura mediática en las fases de anuncio y, especialmente, de presentación de resultados. La cobertura previa

estuvo orientada principalmente a dar a conocer la iniciativa y explicar sus objetivos y funcionamiento. Los propios promotores desempeñaron un papel importante en esta fase como fuentes y dinamizadores de la cobertura, lo que contribuyó a que las noticias presentaran, en general, un tono favorable hacia la Asamblea. La limitada cobertura durante la deliberación estuvo relacionada, en parte, con la decisión de preservar el anonimato de los participantes. La limitada visibilidad de la Asamblea durante su desarrollo tampoco respondió únicamente a las restricciones derivadas de la protección del proceso deliberativo. Los organizadores esperaban una implicación mucho mayor de las organizaciones ecologistas y otros actores sociales, especialmente porque muchos de ellos habían participado ya en el diagnóstico y en la definición de la Asamblea. Se esperaba que estos actores actuaran como vehículos autónomos de difusión y contribuyeran a generar apoyo social durante el proceso. Sin embargo, según los testimonios, adoptaron una posición fundamentalmente expectante y su implicación no se produjo hasta conocer los resultados de la deliberación. El organizador vincula esta actitud a las prevenciones que inicialmente generaba una forma de participación basada en ciudadanos seleccionados por sorteo, frente a las formas de representación tradicionalmente ejercidas por las organizaciones sociales:

*Yo pensaba, por ejemplo, que desde las organizaciones ecologistas habría un seguimiento y una difusión muy fuerte de todo el proceso, pero eso no llegó hasta que terminó todo el proceso y comprobaron que era algo razonable lo que se proponía, o sea, vieron que realmente tenía sentido, y a partir de ahí sí, pero durante el proceso no. Y eso que las incluimos ya incluso en el proceso de definición de la asamblea. Es decir, un año antes de que tuviera lugar la asamblea, hicimos un diagnóstico, cómo lo podíamos hacer, ya trabajamos con ellas, y estuvieron involucradas y yo pensaba que servirían como un vehículo de difusión de la asamblea mientras se realizaba, pero eso no fue así. [Coordinador 2, 2026]*

Tras la finalización de la Asamblea, la cobertura aumentó considerablemente y se concentró en las propuestas presentadas al Govern balear, que generaron una atención mediática particularmente intensa cuando sus posibles efectos sobre residentes y turistas resultaban controvertidos. Paralelamente, las organizaciones sociales que habían mantenido una posición expectante durante el proceso adoptaron una actitud más activa una vez conocidas las recomendaciones, reclamando posteriormente tanto su implementación como la realización de nuevas asambleas. En este sentido, la comunicación de la Asamblea no solo experimentó un desplazamiento desde el proceso hacia sus resultados, sino que estos últimos parecen haber contribuido a generar una legitimidad ex post entre actores sociales inicialmente cautelosos.

#### *España: profesionalización de la participación y prudencia mediática*

La organización de la Asamblea se articuló mediante una estructura de gobernanza formalmente definida en torno a cuatro componentes: un Panel de Coordinación multidisciplinar<sup>1</sup>, encargado de supervisar la preparación y puesta en marcha del proceso; un grupo de expertos de carácter consultivo, que proporcionaba apoyo y asesoramiento; un equipo técnico responsable de la selección aleatoria de los participantes y de garantizar su diversidad sociodemográfica; y un equipo de facilitación, encargado de dinamizar las sesiones y garantizar la participación de los asambleístas. La estructura establecía así una separación formal entre coordinación, asesoramiento experto, selección y facilitación, mientras que

---

<sup>1</sup> El panel contaba con una secretaría ejercida por la Oficina Española de Cambio Climático, con el apoyo de la Fundación Biodiversidad, y estaba integrado, entre otros actores, por el Basque Centre for Climate Change (BC3) y la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS).

el Ministerio para la Transición Ecológica, a través de la Oficina Española de Cambio Climático, proporcionaba el apoyo técnico y administrativo necesario para el funcionamiento de la Asamblea.

La selección de los asambleístas fue gestionada por la Sortition Foundation, la misma empresa que participó en la Asamblea de Mallorca, mediante invitaciones masivas a bases de datos de personas que habían dado previamente su consentimiento para participar en distintos procesos. Según la encuesta de evaluación, que obtuvo una tasa de respuesta del 52% (48 participantes), el 63% no conocía previamente la Asamblea y accedió tras recibir una invitación (40% mediante formulario en línea y 23% por teléfono), mientras que el 33% se inscribió voluntariamente tras conocer la convocatoria en medios o redes sociales y el 4% restante accedió por recomendación de personas cercanas. Las entrevistas con asambleístas reclutados por las distintas vías corroboraron esta distribución. Aunque el procedimiento buscaba reproducir la diversidad sociodemográfica de la población española, la participación voluntaria introdujo un componente de autoselección. En términos actitudinales, los participantes presentan perfiles similares a la población general en sus preferencias sobre los procesos de toma de decisiones, la satisfacción con la democracia y, aunque con datos no estrictamente comparables, la prioridad entre crecimiento económico y lucha contra el cambio climático. La principal diferencia se observa en la autoubicación ideológica: el 69% de los participantes se sitúa entre 0 y 4 en la escala ideológica, frente a una población española mayoritariamente situada en posiciones de centro.

La estrategia de comunicación constituyó otro componente relevante de la gobernanza de la Asamblea estatal. Las restricciones derivadas del anonimato, junto con las dificultades logísticas para comunicar el proceso durante su desarrollo, hicieron que la difusión dependiera en buena medida de los expertos y de las instituciones promotoras. Algunos participantes consideraron posteriormente que esta protección había sido necesaria para preservar la independencia de la deliberación, pero también que se había producido un déficit de comunicación pública difícil de compensar una vez finalizada la Asamblea. Los testimonios de organizadores apuntan a un cierto temor por las consecuencias inesperadas que la Asamblea pudiese tener lo cual marcó una estrategia de riesgo cero:

*La cautela y el miedo fueron un factor clave. No se asumió el más mínimo riesgo; fue una opción de riesgo cero. Por supuesto, una estrategia de comunicación planteada desde el riesgo cero difícilmente puede tener impacto. Cuando se produce algún impacto, se pierde el control sobre la información, porque esta pasa a pertenecer a todo el mundo. Es posible que este fuera el caso. Al mismo tiempo, debo decir que estoy convencido/a de que el Gobierno quería que la información sobre la Asamblea tuviera la mayor difusión posible. Pero este fue el factor determinante. (Experto, 2023)*

Por tanto, mientras en España la prudencia institucional y la búsqueda de una estrategia de riesgo cero limitaron deliberadamente la exposición pública de la Asamblea, en Mallorca los organizadores esperaban una mayor difusión autónoma por parte de la sociedad civil organizada, que optó inicialmente por una posición de cautela ante una forma novedosa de participación basada en ciudadanos seleccionados por sorteo. En ambos casos, por tanto, la esfera pública adquirió mayor protagonismo una vez finalizada la deliberación, pero mediante mecanismos diferentes: control y prudencia institucional en España, y expectación y posterior apropiación de los resultados por parte de los actores sociales en Mallorca.

## **El resultado de las asambleas y su impacto en las políticas públicas**

*Mallorca: un escenario de cambio radical de gobierno*

El equipo coordinador de la Asamblea consiguió dos hitos importantes antes de iniciar el proceso deliberativo. En primer lugar, garantizó la financiación necesaria por parte del Govern de les Illes Balears y del Consell Insular de Mallorca para desarrollar el proceso. En segundo lugar, ambas instituciones se comprometieron a implementar las recomendaciones que alcanzaran un apoyo igual o superior al 90% de los participantes. La Asamblea elaboró finalmente 56 recomendaciones, agrupadas en seis ámbitos: transporte, energía, consumo, agua, ecosistemas y educación. De ellas, 32 alcanzaron el 90% de apoyo, cumpliendo así el criterio establecido para su eventual implementación.

La observación participante nos permitió analizar cómo se construyó este consenso. El equipo coordinador y las personas facilitadoras subrayaron reiteradamente la importancia de alcanzar posiciones comunes y recordaron que las recomendaciones con al menos un 90% de apoyo contarían con compromiso político de implementación. A ello se sumaron las reglas básicas establecidas al inicio, que introdujeron una dimensión epistémica en la deliberación: las propuestas debían ser “efectivas”, “justas” y “no regresivas”. Estos criterios, junto con el énfasis en el consenso y la relativa homogeneidad de las posiciones entre los expertos, favoreció la búsqueda de acuerdos, aunque pudo producirse en detrimento de la expresión del desacuerdo y la crítica durante el proceso deliberativo.

Este elemento resulta relevante para comprender la trayectoria posterior de las recomendaciones. El umbral del 90% establecía una conexión aparentemente directa entre consenso ciudadano e implementación política. Sin embargo, el posterior cambio de gobierno permite analizar hasta qué punto este compromiso se mantuvo cuando cambiaron los actores responsables de la toma de decisiones. A continuación, examinamos cómo el gobierno saliente acogió las recomendaciones antes de las elecciones de mayo de 2023 y cómo fueron recibidas posteriormente por el nuevo gobierno, de distinto signo político.

a) *El día después de la Asamblea: entre la receptividad del gobierno saliente y la defensa de sus políticas previas*

Tras la finalización de la Asamblea, alrededor de 40 de los 60 participantes decidieron continuar implicados en la fase posterior, organizándose posteriormente en cinco grupos de trabajo. Un grupo más reducido de participantes asumió además tareas de representación y movilización, incluyendo contactos con asociaciones, organizaciones sociales y representantes políticos, así como la organización de diversos actos públicos. Entre febrero y mayo de 2023 se celebraron varias reuniones con representantes del Consell de Mallorca y del Govern de les Illes Balears, además de actos públicos en distintos puntos de la isla.

La respuesta institucional del gobierno saliente, del PSIB, combinó una disposición inicial a escuchar con una respuesta predominantemente técnica. El Govern mantuvo reuniones con representantes de la Asamblea y elaboró un documento público en el que respondía individualmente a las 56 recomendaciones. El 80% recibió una respuesta completa, mientras que el 20% obtuvo una respuesta parcial, ambigua o de otro tipo. Sin embargo, la respuesta no se tradujo necesariamente en cambios en las políticas públicas. Algo más de la mitad de las recomendaciones fueron consideradas por el propio gobierno como medidas que ya estaban siendo implementadas, mientras que otras fueron descartadas por encontrarse fuera de sus competencias o por dificultades técnicas.

Las entrevistas con los participantes muestran una percepción ambivalente de este proceso. Por un lado, reconocieron la voluntad de diálogo y receptividad mostrada por los responsables políticos y algunos participantes señalaron que las reuniones incrementaron sus expectativas sobre la posibilidad de que las recomendaciones fueran incorporadas. Por otro lado, varios destacaron el carácter defensivo de las

respuestas, especialmente la reiteración del argumento de que muchas de las medidas propuestas ya estaban en marcha. Esta respuesta desplazaba el debate desde la conveniencia o ambición de las recomendaciones hacia su viabilidad técnica o su grado de implementación existente, dificultando que los participantes pudieran cuestionar si las políticas estaban siendo desarrolladas de manera suficiente o efectiva.

El contexto electoral resulta fundamental para interpretar esta respuesta. Con las elecciones autonómicas, insulares y municipales a apenas tres meses, el gobierno saliente no llegó a formalizar un compromiso legislativo con las recomendaciones, aunque algunos responsables políticos manifestaron su intención de evaluarlas e incorporarlas a sus programas electorales. Así, antes del cambio de gobierno, la Asamblea había conseguido generar una respuesta institucional y cierta apertura política, pero su impacto instrumental permanecía limitado y dependía todavía de la continuidad del compromiso político.

*b) El día después de las elecciones: desmovilización, negociación y reconfiguración de la respuesta del nuevo gobierno entrante*

Las elecciones municipales, insulares y autonómicas del 28 de mayo de 2023 supusieron un cambio en la configuración política de las instituciones de las Illes Balears. El gobierno anterior, formado por PSIB, Podemos y MÈS, fue sustituido por gobiernos encabezados por el PP y apoyados por VOX. Las primeras decisiones y posiciones del nuevo gobierno en materia ambiental fueron percibidas por los participantes como alejadas de la agenda climática de la Asamblea. Este cambio político constituyó un punto de inflexión tanto para la continuidad de las actividades posteriores a la Asamblea como para la estrategia de sus participantes.

Según las entrevistas, el nuevo escenario llevó al núcleo de la Asamblea a cancelar algunos actos públicos y posponer actividades previstas, como una forma de adaptar la estrategia a las nuevas circunstancias políticas. Sin embargo, algunos participantes interpretaron estas decisiones como una pérdida de tiempo, lo que contribuyó al descenso de la motivación entre quienes habían continuado vinculados al proceso.

Paralelamente, se produjeron contactos y negociaciones entre el núcleo coordinador de la Asamblea y representantes del PSIB, ahora en la oposición. Estas interacciones muestran cómo el cambio de gobierno modificó el contexto político en el que se desenvolvían las recomendaciones: de constituir un resultado de un proceso deliberativo impulsado por el gobierno anterior, pasaron también a formar parte de las estrategias de actores políticos situados ahora en la oposición. Esta dimensión resulta especialmente relevante para entender la evolución posterior del proceso, ya que los distintos actores no siempre coincidían en cuál era la mejor estrategia para favorecer la influencia de las recomendaciones.

Esta tensión se hizo visible en enero de 2024, cuando el PSIB presentó en el Consell de Mallorca una moción que solicitaba implementar las recomendaciones de la Asamblea, promover nuevas asambleas en las otras islas y adherirse al acuerdo alcanzado en la COP28. MÈS solicitó separar la votación relativa a la COP28, que fue aprobada, de los dos puntos relativos a las asambleas, que fueron rechazados por el PP. Según las actas, el PP planteó modificar la redacción del punto relativo a las recomendaciones, argumentando que no podían aprobarse en su conjunto porque algunas podían resultar inviables. El proponente rechazó la modificación, aunque posteriormente señaló en entrevista que no se había producido una petición formal en ese sentido.

El mismo día, el PSIB presentó una iniciativa idéntica en el Parlament de les Illes Balears. Los coordinadores y miembros de la Asamblea contactaron entonces con su autor para solicitar que no continuara su tramitación y votación en el pleno. Consideraban que no era el momento adecuado para someter nuevamente las recomendaciones a votación, ya que esta iniciativa podía dificultar las negociaciones abiertas y sobre la celebración de nuevas asambleas en las otras islas. El autor aceptó finalmente este planteamiento.

Al mismo tiempo, la capacidad de movilización de la Asamblea se había debilitado. Las actividades posteriores a la Asamblea no se reactivaron hasta enero de 2024, aproximadamente seis meses después de las elecciones y de la formación de los nuevos gobiernos, y lo hicieron principalmente a través de los movimientos sociales. Miembros de la Asamblea, junto con *Fridays for Future*, *Extinction Rebellion* y GOB, protagonizaron protestas ante el Consell de Mallorca para reclamar una reunión presencial sobre el seguimiento de las recomendaciones. El presidente del Consell se comprometió a convocarla, pero, según las entrevistas realizadas con los portavoces de la Asamblea, esta reunión todavía no se había producido.

*c) Del cambio climático al turismo masivo: una nueva arena de movilización*

Durante la Asamblea, el turismo ya había ocupado un espacio importante en las deliberaciones. El 21% de las recomendaciones abordaban explícita o implícitamente cuestiones relacionadas con la masificación turística, incluyendo la limitación de cruceros, el transporte aéreo y marítimo, el número de visitantes, los vehículos de alquiler o el agroturismo. Sin embargo, esta dimensión adquirió una relevancia diferente después de la Asamblea, a medida que el conflicto sobre el modelo turístico de Mallorca ganó protagonismo en la agenda pública.

Este cambio también se reflejó en la relación de los medios de comunicación con los portavoces de la Asamblea. Mientras que inicialmente eran entrevistados principalmente para hablar sobre la Asamblea y sus propuestas climáticas, a partir de 2024 comenzaron a ser contactados cada vez más para opinar sobre cuestiones relacionadas con el turismo y su masificación. La Asamblea pasó así de ser el marco principal desde el que se interpretaba la participación de sus miembros a convertirse en un recurso desde el que intervenir en un conflicto político más amplio. Al mismo tiempo, algunas de las medidas anunciadas por el nuevo gobierno en materia turística presentaban coincidencias con recomendaciones formuladas por la Asamblea, particularmente en relación con la limitación de plazas turísticas. Sin embargo, los propios participantes mostraban dudas sobre la intencionalidad del anuncio de algunas de estas medidas.

En este sentido, el caso muestra una trayectoria compleja del impacto de la Asamblea. Aunque el cambio de gobierno debilitó su capacidad de movilización y redujo sus posibilidades de influir directamente sobre la agenda institucional, algunas de sus propuestas adquirieron posteriormente una nueva relevancia en el marco del conflicto político en torno al modelo turístico de Mallorca. Esto apunta a una forma de impacto más difusa, en la que las recomendaciones pueden ser retomadas, reinterpretadas o incorporadas parcialmente por actores distintos de aquellos inicialmente comprometidos con su implementación.

*España: un escenario de continuidad de gobierno.*

En esta sección analizamos el impacto de la SCCA a partir de cuatro dimensiones. En primer lugar, examinamos la implementación de sus recomendaciones y las limitaciones del sistema de seguimiento establecido por el Gobierno. En segundo lugar, analizamos su valoración por parlamentarios y personal

de las administraciones públicas. En tercer lugar, exploramos, mediante entrevistas con responsables autonómicos, su integración en las políticas climáticas existentes y la coordinación entre niveles de gobierno. Finalmente, consideramos la replicación de la SCCA en otros territorios como una posible forma de impacto institucional y construcción de capacidades.

#### a) Una implementación limitada y difícil de atribuir

Aunque la SCCA fue establecida mediante una norma, su marco regulador no contempló mecanismos específicos de seguimiento de sus recomendaciones. Estas fueron presentadas al Gobierno y, aunque inicialmente estaba previsto presentarlas en el Congreso de los Diputados, finalmente se optó por un acto institucional específico con representantes de las principales instituciones del Estado y miembros de la Asamblea.

El seguimiento quedó fundamentalmente bajo la responsabilidad de la Oficina Española de Cambio Climático, que coordinó el análisis de las 172 recomendaciones con los distintos ministerios. Estas fueron clasificadas según su grado de implementación, los actores responsables, el tipo de medidas requeridas y el horizonte temporal. Un total de 21 ministerios revisaron las recomendaciones para determinar cuáles correspondían a sus competencias y si ya estaban implementadas o previstas. Sin embargo, el propio proceso reconoció dificultades para establecer procedimientos sistemáticos y transparentes de seguimiento, especialmente para las recomendaciones cuya implementación requería actuaciones a medio o largo plazo.

En agosto de 2022, el Ministerio de Trabajo proporcionó a los miembros de la Asamblea un documento sobre el estado de las recomendaciones de su ámbito. Posteriormente, el 12 de julio de 2023, la Secretaría de la Presidencia del Gobierno remitió a los miembros de la Asamblea un documento con una evaluación global. Aunque su contenido es confidencial, según las entrevistas aproximadamente un tercio de las recomendaciones habían sido implementadas, alrededor de una cuarta parte debía ser trasladada a otras administraciones o actores, otra cuarta parte estaba en revisión o consideración y para el resto no se habían identificado medidas específicas.

Estas cifras, sin embargo, no permiten interpretar directamente la implementación como impacto de la Asamblea. Algunas de las medidas identificadas ya estaban en vigor antes de la presentación de las recomendaciones, mientras que otras estaban previstas o en desarrollo. Además, no existe un mecanismo independiente que permita establecer si fueron adoptadas como consecuencia de las recomendaciones. El seguimiento ofrece, por tanto, evidencia de cierto grado de policy uptake, pero no permite determinar en qué medida la deliberación ciudadana modificó las decisiones públicas. En este sentido, el proceso parece haber identificado principalmente correspondencias entre las recomendaciones y políticas existentes, más que establecer una relación clara entre deliberación, decisiones y resultados.

#### b) Alineamiento con las políticas existentes más que innovación

Una encuesta exploratoria realizada entre marzo y junio de 2023 a 55 personas —28 parlamentarios y 27 miembros de administraciones públicas— muestra una valoración general positiva de las recomendaciones. En una escala de 1 a 4, fueron consideradas técnicamente factibles (3,0), relativamente novedosas (2,7), moderadamente desafiantes (2,7) y poco genéricas (2,4). Dada la reducida tasa de respuesta, estos resultados no permiten generalizar sobre las élites políticas y administrativas españolas, pero ofrecen una primera aproximación a su recepción.

Las entrevistas con responsables autonómicos muestran un patrón especialmente relevante: las recomendaciones fueron percibidas, en general, como alineadas con las políticas climáticas que sus administraciones ya estaban desarrollando. En muchos casos fueron consideradas una confirmación de

orientaciones ya adoptadas o en proceso de implementación. Como señaló uno de los entrevistados, las recomendaciones “no abrieron nuevos temas”, sino que reflejaron principios y líneas de actuación ya presentes en la política energética de su gobierno.

La elevada coincidencia entre recomendaciones y políticas preexistentes apunta, por tanto, más hacia un efecto de alineamiento y validación que de innovación política. La Asamblea pudo reforzar determinadas orientaciones de política climática, pero existe poca evidencia de que introdujera medidas sustancialmente nuevas. Además, algunos entrevistados señalaron que determinadas recomendaciones debían adaptarse a contextos territoriales específicos, lo que muestra que su traducción en políticas concretas dependía de las competencias, prioridades y condiciones de cada territorio.

#### c) Una integración política e intergubernamental limitada

La recepción de las recomendaciones tampoco se tradujo en una integración sistemática de la Asamblea en los mecanismos ordinarios de coordinación entre administraciones. Los responsables autonómicos entrevistados señalaron que, tras su finalización, no habían recibido una comunicación oficial del Gobierno central orientada a trasladar las recomendaciones o coordinar su implementación.

Aunque algunas administraciones habían participado en actividades de presentación de los resultados, los entrevistados no identificaron mecanismos específicos para incorporar las recomendaciones a las estructuras intergubernamentales existentes. En particular, no se había producido una discusión sistemática en los órganos de coordinación climática entre el Estado y las comunidades autónomas.

Esta ausencia resulta especialmente significativa porque muchas recomendaciones requieren actuaciones de distintos niveles de gobierno. La evidencia sugiere así una cierta desconexión entre el proceso deliberativo y los canales institucionales ordinarios de elaboración y coordinación de políticas públicas: las recomendaciones fueron difundidas en distintos espacios, pero no se consolidó un mecanismo estable para garantizar su circulación y seguimiento entre administraciones.

#### d) Replicación y difusión institucional

Frente a las dificultades para identificar un impacto instrumental directo, existe evidencia de difusión y construcción de capacidades institucionales. Varias comunidades autónomas habían incorporado en sus legislaciones climáticas la posibilidad de crear asambleas ciudadanas sobre cambio climático. Sin embargo, estas previsiones no se tradujeron automáticamente en su puesta en práctica. Entre los obstáculos señalados aparecen la falta de recursos, las limitaciones de tiempo, la decisión de esperar a conocer la experiencia nacional y, tras las elecciones autonómicas de 2023, los cambios de gobierno.

A pesar de estas limitaciones, en el momento del análisis se habían desarrollado experiencias subnacionales en Barcelona, Cataluña, Mallorca y Gipuzkoa. La expansión de estas experiencias sugiere una cierta normalización de las asambleas climáticas como instrumento de participación en la gobernanza climática, aunque la evidencia disponible no permite atribuir directamente cada una de ellas a la SCCA.

#### e) Un impacto más difuso que transformador

En conjunto, la evidencia apunta a un impacto de la SCCA más difuso y desigual que directamente transformador. Existe cierto grado de incorporación de sus recomendaciones, pero la ausencia de un sistema de seguimiento transparente y de mecanismos de atribución impide determinar cuánto de esta implementación puede considerarse consecuencia del proceso deliberativo. La coincidencia entre las recomendaciones y políticas ya existentes refuerza esta cautela.

Los efectos parecen más claros en términos de difusión institucional y construcción de capacidades que de transformación directa de las políticas. La Asamblea generó un repertorio de recomendaciones que alcanzó distintos espacios políticos y administrativos y se desarrolló en paralelo a una expansión de las asambleas climáticas en otros niveles territoriales. Sin embargo, estos efectos coexistieron con una débil integración en los mecanismos institucionales de coordinación y seguimiento, particularmente entre el Gobierno central y las administraciones autonómicas.

Desde la perspectiva de política y poder, el caso muestra que un mandato institucional formal no garantiza por sí mismo la incorporación de los resultados deliberativos a la toma de decisiones. La conversión de recomendaciones en cambios de política depende también de los mecanismos de seguimiento, de la distribución de responsabilidades y de los incentivos políticos e institucionales para mantenerlas en la agenda. En el caso español, la SCCA produjo difusión y cierto policy uptake, pero la débil arquitectura de seguimiento limitó la transformación de sus resultados deliberativos en cambios de política claramente atribuibles al proceso.

## CONCLUSIÓN

[Pendiente de elaborar]

## BIBLIOGRAFÍA

Andrews, N. (2022). The emotional experience of members of Scotland's Citizens' Assembly on Climate Change. *Frontiers in Climate*, 4, 817166.

<https://doi.org/10.3389/fclim.2022.817166>

Boswell, J., Dean, R., & Smith, G. (2023). Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies. *Public Administration*, 101(1), 182–200. <https://doi.org/10.1111/padm.12883>

Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2023). Evaluating citizens' assemblies: Criteria, methods and tools. In M. Reuchamps, J. Vrydagh, & Y. Welp (Eds.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (pp. 241–255). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110758269-020>

Curato, N., & Böker, M. (2016). Linking mini-publics to the deliberative system: A research agenda. *Policy Sciences*, 49(2), 173–190. <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9238-5>

Demski, C., Capstick, S., & Beanland, M. H. (2024). *Impact Evaluation Framework*. Knowledge Network on Climate Assemblies (KNOCA).

Elstub, S., Carrick, J., Farrell, D. M., & Mockler, P. (2021). The scope of climate assemblies: Lessons from the Climate Assembly UK. *Sustainability*, 13(20), 11272.

<https://doi.org/10.3390/su132011272>

Elstub, S., & Escobar, O. (2019). Defining and typologising democratic innovations. In S. Elstub & O. Escobar (Eds.), *The Handbook of Democratic Innovation and Governance* (pp. 11–31). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786433862.00009>

Farrell, D. M., & Field, L. (2022). The growing prominence of deliberative mini-publics and their impact on democratic government. *Irish Political Studies*, 37(2), 285–302.

<https://doi.org/10.1080/07907184.2022.2045419>

Fernández-Martínez, J. L., & Bates, C. (2023). Impact Evaluation of the Spanish Citizens' Climate Assembly. RIUMA <https://hdl.handle.net/10630/31129>

Fernández-Martínez, J.L., Bates, C., Benedetta, C., & Salzer, S. (2025). The Impact of Climate Citizens' Assemblies on Digital Media: The Cases of Austria, France, Scotland, Spain and UK. KNOCA Briefing N° 12. [https://cdn.prod.website-files.com/65b77644e6021e9021de8916/67ee5658860803ed0fc4b020\\_KNOCA%20Briefing%20No.%2012%20%20\(4.25\).pdf](https://cdn.prod.website-files.com/65b77644e6021e9021de8916/67ee5658860803ed0fc4b020_KNOCA%20Briefing%20No.%2012%20%20(4.25).pdf)

Ganuzá Fernández, E., Fernández-Martínez, J. L., Lancha Hernández, E., Font Fábregas, J., & Bates, C. (2024). The Climate Citizens' Assembly of Mallorca: Assessment of the process and impact on the media and public policies. Digital CSIC <http://hdl.handle.net/10261/391477>

Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: The macro-political uptake of mini-publics. *Politics & Society*, 34(2), 219–244. <https://doi.org/10.1177/0032329206288152>

Geissel, B., Michels, A., Silagadze, N., Schauman, J., & Grönlund, K. (2023). Public deliberation or popular votes? Measuring the performance of different types of participatory democracy. *Representation*, 59(4), 573–595. <https://doi.org/10.1080/00344893.2023.2213698>

Jacquet, V., Ryan, M., & van der Does, R. (Eds.). (2023). *The Impacts of Democratic Innovations*. ECPR Press.

Lorenzoni, I., Jordan, A. J., Sullivan-Thomsett, C., & Geese, L. (2025). A review of National Citizens' Climate Assemblies: Learning from deliberative events. *Climate Policy*, 25(9), 1546–1562. <https://doi.org/10.1080/14693062.2024.2449416>

Michels, A. M. B. (2011). Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275–293. <https://doi.org/10.1177/0020852311399851>

Michels, A. M. B., & Binnema, H. A. (2019). Assessing the impact of deliberative democratic initiatives at the local level: A framework for analysis. *Administration & Society*, 51(5), 749–769. <https://doi.org/10.1177/0095399718760588>

Minsart, E., & Jacquet, V. (2023). The impact of citizens' assemblies on policymaking: Approaches and methods. In M. Reuchamps, J. Vrydagh, & Y. Welp (Eds.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (pp. 283–293). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110758269-023>

OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

Parry, L. J., & Ercan, S. A. (2023). In the eyes of beholders: Rethinking the impact of deliberative mini-publics. In V. Jacquet, M. Ryan, & R. van der Does (Eds.), *The Impacts of Democratic Innovations* (pp. 117–138). ECPR Press. <https://doi.org/10.61675/ksby3068>

Roberts, J., & Escobar, O. (2015). *Involving communities in deliberation: A study of three citizens' juries on onshore wind farms in Scotland*. ClimateXChange, Edinburgh.

Smith, G. (2024). *We Need to Talk About Climate: How Citizens' Assemblies Can Help Us Solve the Climate Crisis*. University of Westminster Press.

Vrydagh, J. (2022). Measuring the impact of consultative citizen participation: Reviewing the congruency approaches for assessing the uptake of citizen ideas. *Policy Sciences*, 55(1), 65–88. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09450-w>

Wells, R., Howarth, C., & Brand-Correa, L. I. (2021). Are citizen juries and assemblies on climate change driving democratic climate policymaking? An exploration of two case studies in the UK. *Climatic Change*, 168, 5. <https://doi.org/10.1007/s10584-021-03218-6>