

La vía judicial como medio para la acción de la sociedad civil ante los incumplimientos de los compromisos climáticos

Irene Rubiera y Jaime Doreste

Irene Rubiera de Felipe es abogada y comunicadora política.

Jaime Doreste Hernández es abogado ambientalista y profesor asociado de derecho ambiental en la UAM.

Ambos autores se integraron en el equipo legal de los Juicios por el Clima.

Cualquiera de los autores de este artículo puede afirmar sin lugar a dudas que la pregunta: ¿Qué es eso de litigación climática? es un *leitmotiv* recurrente en sus vidas. Desde cenas familiares hasta compañeros de profesión, explicar exactamente en qué consiste este ámbito tan preciso del Derecho es, cuanto menos complejo, y requiere algo de imaginación. De forma resumida (aunque han corrido ríos de tinta a este respecto) entendemos la litigación climática como una estrategia de la sociedad civil organizada consistente en la apelación a los poderes judiciales para la resolución de conflictos relativos al cambio climático, la cual, a pesar de sus particularidades y limitaciones, se reconoce como un elemento relevante y legítimo de la amplia estructura de gobernanza climática global.⁸⁵

Los casos de litigación climática son una herramienta cada vez más conocida y poderosa en manos de los activistas climáticos: desde Holanda hasta nuestro propio caso, pasando por Francia y Alemania, algo que sin duda, además de su contenido sustantivo, distingue a estos casos es su carácter público y notorio, ya que, en la

85 Gastón Medici Colombo, *You Cannot Be Serious! Crisis climática, autorización de proyectos carbono-intensivos y su control judicial*, Tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgili, 2021. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=303978>.

abrumadora mayoría de los casos van acompañados de una fuerte campaña de comunicación y movilización ciudadana. Esta combinación de herramientas, entre la calle y los tribunales es, precisamente, una de las virtudes de este formato de casos, tan poco reconocidos todavía entre la comunidad jurídica, pero de cada vez más relevancia jurisprudencial.

Casos destacados

Leghari contra Pakistán

Aunque se habla mucho del caso Urgenda como aquel que marcó el comienzo de la oleada de litigación climática, hay un caso anterior, de gran relevancia, que resulta frecuentemente ignorado: Leghari contra Pakistán.

Ashgar Leghari, un agricultor y estudiante de Derecho pakistaní de 25 años, llevó al Gobierno nacional a los tribunales por no ejecutar su Política Nacional de Cambio Climático de 2012 y el Marco para la Implementación de la Política de Cambio Climático (2014-2030). Según Leghari, el Gobierno debería estar activamente involucrado en la mitigación y adaptación al cambio climático, y su fracaso en cumplir los objetivos de adaptación había tenido consecuencias inmediatas en la seguridad hídrica, alimentaria y energética de Pakistán, y más concretamente, de sus tierras y las de sus vecinos, afirmando que estos impactos vulneraban su derecho fundamental a la vida.

El 4 de septiembre de 2015, un tribunal de apelaciones en Pakistán respaldó las demandas de Leghari, describiendo el cambio climático como uno de los mayores desafíos de nuestra era. Basándose en principios legales nacionales e internacionales, el tribunal concluyó que «la demora y apatía del Estado en la implementación del Marco violaban los derechos fundamentales de los ciudadanos». Argumentó que los derechos constitucionales a la vida y la dignidad humana, según los artículos 9 y 14 de la Constitución de la República Islámica de Pakistán incluían el derecho a un entorno saludable y limpio. Además, sostuvo que la interpretación de estos derechos fundamentales debía estar guiada por los valores constitucionales de democracia, igualdad y justicia social, económica y política, así como por los principios internacionales de desarrollo sostenible, precaución, equidad intergeneracional e intrageneracional, y la doctrina de la confianza pública.

De especial relevancia en este caso, resulta que en su orden final, el Tribunal llevó a cabo una reflexión sin precedentes en su contexto sobre la distinción (que había resultado clave en el desarrollo del caso) entre justicia «ambiental» y «climática». Según el tribunal, la «justicia ambiental» se centra en hacer cumplir las leyes nacionales, con decisiones informadas por principios legales internacionales, y en cambiar o detener las industrias contaminantes. En contraste, la «justicia climática», según la visión del tribunal, adoptaba un enfoque más centrado en el ser humano. Conectaba los derechos

humanos con el desarrollo y buscaba proteger los derechos de los pueblos vulnerables, compartiendo equitativa y justamente «las cargas y beneficios del cambio climático y sus impactos». La justicia climática, afirmó el tribunal, se basa en la ciencia, responde a ella y reconoce la necesidad de una gestión equitativa de los recursos globales.

Urgenda contra Holanda

En el año 2013, una fundación dedicada a la lucha contra el cambio climático y la defensa del medioambiente, Urgenda (“Urgent Agenda”) emprendió un litigio contra el Gobierno de Holanda a raíz de su política de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Para contextualizar el caso es imprescindible remitirse al *Fourth Assessment Report*⁸⁶ del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático. Este informe, publicado en el año 2007, identificaba un escenario de reducción de emisiones en el que los países desarrollados llevaban a cabo una reducción de entre el 25 y el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero. El Gobierno holandés, en el mismo año 2007 y tomando este informe como guía, definió un escenario a futuro basado en una reducción del 30% en el año 2020. Sin embargo, en el año 2011 se anunció que no sería posible tal reducción y que el nuevo objetivo sería de entre el 14 y el 17%.

La demanda de Urgenda tenía como objetivo que el Gobierno holandés volviera a tener como objetivo las cifras de reducción marcadas por el IPCC: idealmente un 40%, pero, como mínimo, un 25%. En la primera sentencia, del año 2015, el Tribunal del Distrito de La Haya dio la razón a la parte demandante:

*Ordena al Estado que limite o haga limitar el volumen conjunto de las emisiones anuales de gases de efecto invernadero de los Países Bajos, de modo que dicho volumen se haya reducido al menos en un 25% a finales de 2020 en comparación con el nivel del año 1990, tal y como reclama Urgenda, en la medida en que actúa por cuenta propia.*⁸⁷

El Gobierno llevó el caso a apelación, así como lo hizo Urgenda y en octubre de 2018, el tribunal de apelación volvió a fallar a favor de los demandantes. La sentencia fue recurrida de nuevo en casación, donde el Tribunal Supremo confirmó la decisión del tribunal de apelación, el 20 de diciembre de 2019.

86 IPCC, *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, 2007.

87 Primera Sentencia del caso Urgenda Foundation contra Holanda, 2015.

La pretensión jurídica de Urgenda era, como ya se ha dicho, que el Gobierno holandés redujera sus emisiones de forma coherente con la mejor ciencia disponible. El Tribunal entendió que, al no hacer frente de manera adecuada al cambio climático, el Gobierno holandés estaba incurriendo en una conducta lesiva por incumplimiento de una obligación.

Resulta de especial interés, dentro de las conclusiones del tribunal, el hecho de que, a pesar de que Holanda fuera «menos responsable» del cambio climático que otros países de su entorno (en lo que se refiere a haber generado el problema), no por ello su responsabilidad a la hora de solucionarlo era menor. Es decir, que tiene una obligación independiente de su «culpa» de reducir sus emisiones en la medida de lo posible. Lo anterior (el hecho de que Holanda no fuera tan responsable del problema como otros países y que, por tanto, no tenía que hacer tanto como otros para solucionarlo) fue un argumento esgrimido por el Estado en su apelación, que fue desestimado por el tribunal de segunda instancia y por el Tribunal Supremo en su sentencia final sobre el asunto.

También el Tribunal de Apelación reconoce que se trata de un problema mundial y que el Estado no puede resolverlo por sí solo. Sin embargo, esto no exime al Estado de su obligación de adoptar medidas en su territorio, dentro de sus posibilidades, que, en concierto con los esfuerzos de otros Estados, proporcionen protección frente a los riesgos del cambio climático peligroso. (párrafos. 61 y 62).⁸⁸

En cuanto a las consecuencias de este caso, cabe destacar, como dato interesante, que, durante todo el tiempo que duró el proceso judicial, el Estado partía de la base de que eventualmente los tribunales fallarían a su favor por lo que no se tomaron medidas hasta que se publicó la sentencia definitiva. A partir de entonces, y por una serie de cuestiones complejas relativas a la política de Holanda en aquel momento, se empezaron a anunciar una serie de cambios (en primavera de 2020) pero no fue hasta marzo de 2021 que realmente se desarrolló un paquete normativo que cumpliera con la sentencia.

Duarte Agostinho y KlimaSeniorinnen

Los dos últimos casos de ámbito europeo a tratar difieren de los anteriores en que, si bien son de gran relevancia y están avanzando, todavía no hay un fallo al respecto. Estos casos, que fueron planteados respectivamente el 3 de septiembre de 2020 por seis menores de edad y adultos jóvenes de Portugal y el 27 de octubre de 2020 por una asociación de mujeres entre 65 y 98 años de Suiza ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tienen como parte demandada a la Unión Europea (como conjunto), así como a Noruega, Rusia, Suiza, Turquía, Ucrania y Reino Unido.

88 Segunda sentencia del caso Urgenda Foundation contra Holanda, 2018.

Es sabido que, para el procedimiento ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la parte demandante debe escoger una serie de artículos de la Convención Europea de Derechos Humanos y argumentar por qué se han visto violados, específicamente, cada uno de ellos. En estos casos, los demandantes han escogido los artículos 2, 8 y 14, véase, aquellos referidos respectivamente al derecho a la vida, a la vida privada y familiar y a la no discriminación. Como es evidente, los dos primeros siguen la senda marcada por el caso *Urgenda* y el tercero⁸⁹ tiene un fundamento evidente aunque distinto en cada uno; mientras las mujeres de *Klimaseniorinnen* esgrimen discriminación por motivo de su avanzada edad y, así, mayor vulnerabilidad al cambio climático, los jóvenes de *Duarte Agostinho* argumentan discriminación por su escasa edad y, así, una especial vulneración de sus futuros derechos humanos.

En cuanto al desarrollo procesal, como ya se ha dicho, los casos se plantearon en 2020 y, en el caso *Agostinho*, a mediados de octubre del mismo año (a una velocidad poco habitual para el TEDH), el Tribunal decidió que dada la «*importance and urgency of the issues raised*» [dada la importancia y urgencia de los asuntos expuestos], el procedimiento se tramitaría por la vía de urgencia, y se abrió un plazo para terceras partes intervinientes pudieran presentar «demostraciones de interés» o alegaciones. El TEDH admitió varias de estas, incluyendo algunas provenientes del Alto Comisionado Europeo para los Derechos Humanos así como de la *Climate Action Network*, el Centro para el Derecho Ambiental Internacional, *Save The Children* y *Amnistía Internacional*, entre otras organizaciones no gubernamentales de gran relevancia.

En el caso de las *KlimaSeniorinnen*, sigue un rumbo parecido, hasta el punto de que el Tribunal, antes las similitudes entre ambos procesos, decidió acumular los dos casos y, por este motivo, serán objeto de un fallo conjunto de la Gran Sala del TEDH (algo que pone de relevancia, una vez más, la importancia de estos asuntos), previsiblemente en primavera de 2024. Al no haber recaído sentencia aún, no podemos aventurar cuál será el resultado, pero si se diera el caso de que fuera a favor de los demandantes, la jurisprudencia creada cambiará para siempre el entorno legal europeo y, especialmente, nuestras herramientas a la hora de enfrentar el cambio climático en la vía judicial.

El caso español: los Juicios por el Clima

En España, un Estado especialmente vulnerable a los efectos y consecuencias del cambio climático,⁹⁰ —piénsese en las recurrentes olas de calor, sequías, incendios

89 Artículo 14. Prohibición de discriminación. El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

90 Agencia Europea del Medio Ambiente, *Climate change, impacts and vulnerabilities in Europe in 2016, 2017*. Disponible en: <http://www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016>

forestales de sexta generación, Depresiones Aisladas en Niveles Altos o DANAs, etc.— también tenemos nuestro propio «Caso Urgenda».

En efecto, organizaciones ambientalistas (Greenpeace y Ecologistas en Acción), organizaciones de derechos humanos (OXFAM-Intermón y la Coordinadora de ONGs de Cooperación al Desarrollo) y Juventud por el Clima (Fridays for Future-España), interpusieron dos recursos contra la Administración General del Estado demandando un elevado nivel de ambición en las políticas climáticas que el Gobierno de la Nación debía de adoptar en aplicación del Acuerdo de París —que exige, como se ha dicho, que los Estados establecieran unas contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) ambiciosas para cumplir el objetivo de limitar un aumento medio de la temperatura mundial a 1,5 °C— y el paquete normativo comunitario para la incorporación del Acuerdo de París al conjunto de la Unión Europea.

El Reglamento comunitario de Gobernanza Climática,⁹¹ obligaba a los Estados miembro de la Unión a presentar un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 —en el que, entre otros aspectos, debía establecerse el objetivo específico nacional vinculante de reducción de las emisiones de GEI para 2030— antes del final de 2019.

Ante la falta de aprobación en plazo de este instrumento —esencial para la política y gobernanza climática— los demandantes interpusieron un recurso frente a la inactividad climática del Gobierno a fin de que se condenara a este a aprobar un PNIEC «que establezca unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para no superar 1,5 °C de incremento de temperatura global, en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990, garantizando a este respecto los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras».

La postrera aprobación del PNIEC 2021-2030 por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021 —que establecía un objetivo de mitigación del 23% frente al 55% defendido por las organizaciones demandantes— no dejó sin objeto al recurso, por entender la Sala que «subsiste la pretensión de que se condene al Gobierno del Estado Español a que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1. a) del Acuerdo de París de Cambio Climático, cumpla el objetivo de reducción de las gases de efecto invernadero en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990, en cuanto el porcentaje de mitigación establecido del 23% a su juicio no resulta satisfactorio para lograr la neutralidad climática a fin de garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado a las generaciones presentes y futuras».⁹²

91 Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

92 Auto de 14 de junio de 2021, confirmado en reposición por Auto de 14 de septiembre de 2021.

Ahora bien, las organizaciones recurrentes interpusieron asimismo un recurso directo contra el PNIEC 2021-2030 solicitando en su escrito de demanda de la Sala III del Tribunal Supremo que «1º.- DECLARE que el Gobierno del Estado Español debe revisar los objetivos de mitigación establecidos en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima de manera acorde con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para no superar 1,5 °C de incremento de temperatura global, en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990, garantizando a este respecto los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras (...)».

Ambos procedimientos fueron deliberados, resueltos y desestimados por la Sección Quinta de la Sala III del Tribunal Supremo en virtud de sus Sentencias 1038/2023 de 18 de julio (rec. 265/2021) y 1079/2023 de 24 de julio (rec. 162/2021).⁹³

En el fallo de estas Sentencias, la Sala rechazó de la pretensión de que se declarase que el Gobierno debe revisar al alza el objetivo de mitigación climática por entender que «este Tribunal tiene encomendada la potestad de controlar el principio de legalidad de las disposiciones reglamentarias, conforme impone, entre otros, el artículo 106 de la Constitución, esa potestad no autoriza a los Tribunales a imponer a la Administración los criterios de oportunidad». De este modo, la Sala «no puede sustituir, con su decisión, la discrecionalidad y flexibilidad que [el Acuerdo de París, al que sistemáticamente se refiere como Convenio de París] atribuye a los Estados parte a la hora de elaborar las contribuciones determinadas a nivel nacional, para los que no establece contenido cualitativo o cuantitativo alguno con relación a las medidas a adoptar».

Este planteamiento, absolutamente respetuoso del principio de separación de poderes a la par que conservador, se aparta radicalmente de la doctrina del Caso Urgenda (y otros, como el Tribunal Supremo francés, o los Tribunales Constitucionales alemán e irlandés), que reconocen mucho mayor margen de actuación al poder judicial para verificar la diligente respuesta de los Estados frente a los riesgos del cambio climático para garantizar el disfrute de los derechos humanos de su ciudadanía.

En efecto, los otros litigios climáticos planteados en nuestro entorno comunitario se enfrentaron también a la espinosa cuestión de la separación de poderes y la discrecionalidad del Estado para desarrollar la política climática que se erigiría como un ámbito inmune a la revisión jurisdiccional. La respuesta de estos tribunales en esos

93 Para un análisis más detenido de estas resoluciones judiciales, véase M^a Eugenia López Mora, «La importancia de motivar las consideraciones medioambientales en las licitaciones públicas», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 19 de febrero de 2024, disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-litigio-climatico-derechos-humanos/>; y Jaime Doreste y Paula Moreno-Cervera, «Sentencia 1079/2023 de 24 de julio de 2023 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (rec. 162/2021)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 21 de septiembre de 2023, disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-litigio-climatico-pniec/>

casos, interpretando el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), ha sido que el amplio ámbito de discrecionalidad de los Estados en relación con la determinación de los objetivos de mitigación climática no impide que el poder judicial pueda condenar al Gobierno a aumentar su ambición climática para evitar el empeoramiento de los impactos climáticos y garantizar el disfrute de los derechos humanos, amenazados por aquellos.

Así, por ejemplo, el Tribunal Supremo holandés en el ya famoso caso Urgenda determinó que podía examinar el caso puesto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del CEDH, los tribunales deben determinar si un Estado ofrece suficiente protección legal efectiva examinando su deber de debida diligencia en la emisión de gases de efecto invernadero.

Ahora bien, nuestro Tribunal Supremo se desmarca totalmente respecto de estos pronunciamientos, hasta el punto de afirmar que el caso Urgenda «se refiere a un marco normativo ajeno, no aplicable al caso y que además dista temporal y sustantivamente, de las actuales circunstancias normativas que acontecen en el supuesto enjuiciado».

Veremos si las futuras sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos *KlimaSeniorinnen vs Suiza* y *Duarte Agostinho y otros* se alinean, o no, con los razonamientos de nuestro Tribunal Supremo respecto de la discrecionalidad de los Estados respecto de la mitigación climática y la imposibilidad de revisión jurisdiccional al amparo del principio de separación de poderes cuando está en liza el deber de garantía del disfrute de los derechos humanos frente a los riesgos climáticos.

Conclusiones

La vía procesal no es desde luego una desconocida para el activismo ecologista, que tantos éxitos judiciales ha cosechado en los últimos años. Sin embargo, la litigación climática sí que es una herramienta mucho más novedosa, porque ya no es que interpele al gobierno en relación con actuaciones ambientalmente lesivas, sino que cuestiona incluso la suficiencia de las medidas que este adopta para cumplir con los instrumentos internacionales de lucha contra el cambio climático (el Acuerdo de París sobre todo) y su diligencia para garantizar los derechos humanos de la ciudadanía frente a los riesgos climáticos.

Se trata de un campo nuevo de actuación, redundante y no sustitutivo, del activismo ecologista, la investigación científica, la participación pública y la exigencia ciudadana para obligar a la adopción de medidas climáticas a la altura de la crisis climática que enfrentamos y que ya ha llegado al nivel de desafío civilizatorio.