

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos crea un nuevo derecho fundamental a la protección efectiva frente al cambio climático que abre la vía del recurso de amparo

Una reciente sentencia del Tribunal de Estrasburgo de 9 de abril del 2024 ha alumbrado un nuevo derecho fundamental de las personas a gozar de una protección efectiva por parte de las autoridades frente a los efectos adversos del cambio climático.

BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

1. La Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de Estrasburgo de 9 de abril del 2024, dictada en el caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros contra Suiza*, ha condenado a Suiza por vulnerar dos preceptos del Convenio Europeo de Derechos Humanos: el artículo 8, que garantiza el derecho al respeto de la vida privada y familiar, y el artículo 6, párrafo 1, sobre el derecho a un proceso equitativo¹.

El caso se refería a una denuncia presentada por cuatro mujeres y una asociación suiza,

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, cuyo objetivo es luchar contra el calentamiento global en beneficio tanto de sus miembros (mujeres mayores) como del público en general y de las generaciones futuras.

La asociación agotó las vías internas de recurso contra la inadmisión por la autoridad ambiental competente de su solicitud de que adoptara las medidas necesarias para reducir los gases de efecto invernadero (GEI) hasta el punto de que la contribución de Suiza se ajustara al objetivo de que la temperatura media

¹ La sentencia puede consultarse, en inglés, en la web del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Véase este [enlace](#).

mundial se mantenga por debajo o, como mínimo, no supere los 2 °C reconocidos por el Acuerdo de París en aras de salvaguardar su vida y su salud. En particular, la asociación alegaba los daños en la salud de las personas mayores provocados por las cada vez más frecuentes olas de calor. Junto con la asociación, intervinieron en el procedimiento, en calidad de terceros interesados, ocho Estados parte del convenio y varias asociaciones ambientales, profesores y centros de derechos humanos, así como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

2. En la sentencia (de más de doscientas cincuenta páginas), el tribunal justifica varias veces su competencia —y la de los tribunales en general— para entender de los litigios climáticos. La sentencia reconoce que en este tipo de litigios «puede resultar difícil distinguir claramente las cuestiones de Derecho de las cuestiones de política y de opciones políticas y, por tanto, del papel fundamentalmente subsidiario del convenio», pero no descarta que en algunos supuestos, cuando la cuestión afecte a derechos reconocidos en el convenio, «puede no ser ya meramente una cuestión de política o de actuación, sino también una cuestión de Derecho que incida en la interpretación y aplicación del convenio».
3. Así ocurre, a juicio del tribunal, en el presente caso, en el que concluye que Suiza ha violado dos preceptos del Convenio Europeo de Derechos Humanos:
 - 3.1. *El artículo 8, relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar*

La sentencia declara por mayoría, con un voto parcialmente concurrente y par-

cialmente disidente, que se ha producido una vulneración del artículo 8 del convenio.

El tribunal destaca el carácter sin precedentes que reviste esta sentencia y señala las grandes diferencias que presenta esta demanda con respecto a los litigios ambientales de los que ha conocido hasta ahora (entre otras: que «no existe una fuente única o específica de daños» o que las consecuencias nocivas de las emisiones de gases de efecto invernadero son resultado de una compleja cadena de efectos cuyas consecuencias no son tan previsibles como las de otros contaminantes tóxicos).

Estas singularidades, dice la sentencia, impiden aplicar directamente al contexto del cambio climático las soluciones adoptadas por su jurisprudencia medioambiental, pero lo cierto es que el tribunal parte de esta jurisprudencia al abordar la vulneración del artículo 8 del convenio, aunque luego la amplía y modula.

Conforme a esta jurisprudencia ambiental sentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde el caso *López Ostra contra España* de 1994, a pesar de que no existe un reconocimiento de la protección del medio ambiente en el convenio, el ámbito de protección de este derecho al respeto de la vida privada y familiar de su artículo 8 se extiende a los efectos nocivos para la salud, el bienestar y la calidad de vida de las personas derivados de diversas fuentes de daños y riesgos medioambientales, que comprenden desde meras actividades molestas (ruidos u olores) hasta emisiones

contaminantes. En virtud de esta doctrina, el Tribunal de Estrasburgo considera que se vulnera el artículo 8 del convenio cuando se producen estos efectos adversos por no haber adoptado las autoridades las medidas adecuadas para proteger la salud y el medio ambiente y, por lo que respecta a los tribunales nacionales, por no haber llevado a cabo una ponderación adecuada entre el interés de los demandantes a vivir en un medio ambiente saludable y el interés de la sociedad en su conjunto (véanse, entre las últimas sentencias:

Locascia y otros

contra Italia, de 19 de octubre del 2023; *Solyanik contra Rusia*, de 10 de mayo del 2022, y *Kotov y otros contra Rusia*, de 11 de octubre del 2022).

Pues bien, lo que hace ahora el tribunal es ampliar y modular esta doctrina para abarcar también los efectos del cambio climático afirmando que «del mismo modo [se] deduce del artículo 8 el derecho de las personas a gozar de una protección efectiva por parte de las autoridades del Estado frente a los efectos adversos graves sobre su vida, salud, bienestar y calidad de vida derivados de los efectos nocivos y los riesgos causados por el cambio climático».

Por ello, cuando, como en este caso, se aprecia una «relación de causalidad entre las acciones y/u omisiones del Estado relativas al cambio climático y el daño, o el riesgo de daño, que afecta a las personas [...], debe considerarse que el artículo 8 engloba el derecho de las

personas a una protección eficaz por parte de las autoridades del Estado frente a los efectos adversos graves del cambio climático sobre su vida, salud, bienestar y calidad de vida» (la cursiva es nuestra).

Es necesario, para ello, que exista una «injerencia efectiva» o «un riesgo pertinente y suficientemente grave», lo que depende de la aplicación de los criterios

que utiliza el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en esta sentencia para apreciar la condición de víctima de los particulares en función de los hechos de cada caso concreto y

de las pruebas disponibles. Estos criterios son los siguientes:

En el caso de las personas físicas, deben demostrar que se han visto «personal y directamente» afectadas por las deficiencias impugnadas en estos sentidos:

- a) que están sujetas «a una alta intensidad de exposición a los efectos adversos del cambio climático, es decir, el nivel y la gravedad (o el riesgo) de las consecuencias adversas de la acción o inacción gubernamental que afectan al demandante deben ser significativos»;
- b) y que existe «una necesidad apremiante de garantizar la protección individual del solicitante, debido a la ausencia o insuficiencia de medidas razonables para reducir el daño».

La legitimación de las asociaciones es menos exigente que la de las personas físicas

En aplicación de estos criterios, el Tribunal de Estrasburgo no reconoció legitimación a las cuatro mujeres que demandaron al Estado suizo junto con la asociación.

Cuando se trate de personas jurídicas, deben cumplir los siguientes requisitos a fin de que se les reconozca legitimación para demandar a un Estado por una supuesta omisión de adoptar medidas adecuadas para proteger a las personas contra los efectos adversos del cambio climático sobre la vida y la salud, la asociación en cuestión:

- a) estar legalmente establecida en la jurisdicción de que se trate o estar legitimada para actuar en ella;
- b) demostrar que persigue un fin específico de conformidad con sus objetivos estatutarios en la defensa de los derechos humanos de sus miembros o de otras personas afectadas dentro de la jurisdicción de que se trate, ya se limite o incluya la acción colectiva para la protección de dichos derechos frente a las amenazas derivadas del cambio climático;
- c) y demostrar que puede ser considerada como genuinamente cualificada y representativa para actuar en nombre de los miembros u otros individuos afectados dentro de la jurisdicción que estén sujetos a amenazas específicas o efectos adversos del cambio climático sobre sus vidas, salud o bienestar, tal y como se protegen en la Convención.

Estos criterios son mucho más exigentes para las personas físicas que para las

asociaciones, pues la sentencia precisa que la legitimación de éstas para actuar en nombre de sus miembros o de otras personas afectadas «no estará sujeta al requisito independiente de demostrar que las personas en cuyo nombre se ha presentado la demanda reúnen los requisitos de la condición de víctima para las personas en el contexto del cambio climático».

Se configura así un nuevo derecho a la protección efectiva frente al cambio climático basado en el artículo 8 del convenio. Conforme a este derecho, ya no son sólo las actividades molestas o contaminantes las que pueden afectar al disfrute de la vida privada y familiar, sino también los efectos nocivos y los riesgos que conlleva el cambio climático. La «ecologización» o *greening* del derecho a la protección de la vida privada y familiar se lleva, así, a su máxima expresión.

Conforme a este nuevo derecho a la protección efectiva por parte de los poderes públicos frente al cambio climático, «el deber primordial del Estado es adoptar, y aplicar efectivamente en la práctica, normas y medidas capaces de mitigar los efectos actuales y los efectos futuros potencialmente irreversibles del cambio climático» en línea con los compromisos internacionales asumidos y las pruebas científicas aportadas.

Partiendo de estas premisas, la sentencia analiza las normas y las medidas aplicadas por Suiza para cumplir sus compromisos internacionales y concluye que «al no actuar a tiempo y de forma adecuada y coherente en relación con la elaboración, el desarrollo y la aplicación del marco legislativo y administrativo

pertinente, el Estado demandado excedió su margen de apreciación e incumplió sus obligaciones positivas en el presente contexto».

3.2. *El artículo 6.1, relativo al derecho a un proceso equitativo*

La sentencia declara, de forma unánime, que se ha producido una vulneración del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el derecho de acceso a un órgano jurisdiccional no sólo incluye el derecho a incoar un procedimiento, sino también el derecho a que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio (que el acceso sea «práctico y efectivo», no teórico o ilusorio).

El tribunal considera que esta vertiente del derecho a un proceso equitativo ha sido vulnerada en este caso porque la acción judicial de la asociación demandante fue desestimada, primero, por una autoridad administrativa y, después, por los tribunales, sin entrar a analizar el fondo de sus pretensiones por una razón que la sentencia no considera proporcionada.

Tanto la autoridad administrativa como los tribunales rechazaron la acción judicial de la asociación demandante por considerar que revestía «la naturaleza de una *actio popularis* dirigida a conseguir algo que debería lograrse más adecuadamente no por vía judicial sino por medios políticos».

La sentencia entiende, en cambio, que la acción tenía una «naturaleza híbrida»: en

su mayor parte se refería, ciertamente, a cuestiones relativas al proceso legislativo democrático que quedan fuera del derecho del artículo 6.1 del convenio, pero algunas de las reclamaciones cuestionaban la legalidad de las acciones u omisiones gubernamentales impugnadas, alegando efectos adversos sobre el derecho a la vida y a la protección de la integridad física que están consagrados en la legislación nacional y que sí forman parte, por ello, del derecho al acceso al órgano jurisdiccional que, considera, por ello, vulnerado en este caso.

4. Con esta sentencia, el Tribunal de Estrasburgo respalda la actual tendencia al «activismo judicial climático», que tiene ya exponentes en los países del Consejo de Europa. La propia sentencia cita las resoluciones judiciales recaídas en Francia, Países Bajos, Alemania, Reino Unido, Bélgica y España.

Por lo que respecta a nuestro país, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio del 2023 (rec. 162/2021, ponente: Wenceslao Olea) desestimó el recurso interpuesto por varias asociaciones y cinco particulares contra los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero establecidos por el Plan Nacional de Energía y Clima (PNIEC). La sentencia desestimó el recurso tras enjuiciar el fondo del asunto y, entre los argumentos utilizados, destaca el relativo al cumplimiento por dicho plan de los objetivos marcados por la Unión Europea, que lidera, a nivel mundial, los mayores compromisos del Acuerdo de París. En este sentido, como avanza la propia sentencia, la revisión del objetivo de la Unión impone la revisión del Plan Nacional de Energía y Clima español, actualmente en curso, para elevar el objetivo de reducción de emisiones desde el 23 % hasta el 32 % en el 2030.

5. La sentencia del Tribunal de Estrasburgo es, sin duda, un pronunciamiento histórico que trasciende de la reducida eficacia coercitiva de sus sentencias en esta materia (como bien señala el voto parcialmente disidente del juez Eike, «la supervisión de la ejecución de cualquier sentencia del tribunal corresponde al Comité de Ministros, es decir, a los representantes de los propios Estados a los que el tribunal ha impuesto nuevas e importantes obligaciones»).

6. Por lo que respecta a nuestro país, esta sentencia va a suponer, nada menos, que la extensión del derecho fundamental a la intimidad familiar del artículo 18 de la Constitución a la protección de las personas físicas, pero, sobre todo, de las asociaciones ecologistas frente a los efectos adversos graves del cambio climático sobre la vida, salud, bienestar y calidad de vida de los ciudadanos cuando se demuestre que los poderes públicos han incumplido sus obligaciones en la materia (que habrá que reconducir en muchos casos, en la línea fijada por el Tribunal Supremo, al incumplimiento de los objetivos fijados por la Unión Europea que nos marca el paso en este ámbito).

Hay que recordar, en este sentido, que las normas relativas a los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución han de ser interpretadas, como dispone su artículo 10.2, a la luz de los tratados y acuerdos internacionales suscritos por España y, en el caso del Convenio Europeo de Derechos Humanos, al disponer este tratado de un mecanismo específico para su interpretación, a la luz de las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así lo ha corroborado

el Tribunal Constitucional al incorporar a la interpretación del artículo 18 de la Constitución la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo sobre el artículo 8 del convenio sentada desde la sentencia *López Ostra* (desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2004, de 23 de febrero).

7. Desde el punto de vista procesal, la incorporación por el Tribunal Constitucional a nuestro sistema jurídico-constitucional de la doctrina sentada por el Tribunal de Estrasburgo en esta sentencia supondrá la ampliación de la vía preferente y sumaria de protección de los derechos fundamentales y del recurso de amparo a los recursos que se sustenten por parte de los particulares, pero sobre todo por la de las asociaciones ecologistas, frente a la vulneración de este nuevo «derecho fundamental a la protección efectiva frente a los efectos adversos del cambio climático».

También es posible que, desde el momento en que el Tribunal Constitucional incorpore esta doctrina a la interpretación del artículo 18 de la Constitución pueda interponerse un recurso de inconstitucionalidad contra una norma con rango de ley por entender que su contenido supone un incumplimiento de los deberes asumidos por los poderes públicos en materia de cambio climático e infringe, por ello, el derecho a la protección efectiva de los ciudadanos frente a sus efectos adversos y, del mismo modo, que los órganos judiciales puedan elevar una cuestión de inconstitucionalidad por considerar que contradice este derecho.

8. En todo caso, en un ámbito tan técnico y complejo como es el de la lucha contra el cambio climático, es previsible que los tribunales

El Tribunal de Estrasburgo respalda la actual tendencia al «activismo judicial climático»

confieran un amplio margen de apreciación a los poderes públicos. La propia sentencia del Tribunal de Estrasburgo así lo avala al distinguir dos supuestos en relación con el margen de apreciación de los Estados:

a) Cuando se trate del «compromiso del Estado con la necesidad de luchar contra el cambio climático y sus efectos adversos y la fijación de los fines y objetivos necesarios a este respecto», el margen de apreciación de los Estados se considera reducido, en atención a la gravedad de la

amenaza y el consenso general sobre la necesidad de lograr los objetivos generales de reducción de los gases de efecto invernadero.

b) En cambio, en relación con «la elección de los medios, incluidas las opciones operativas y las políticas adoptadas para cumplir los objetivos y compromisos acordados internacionalmente a la luz de las prioridades y los recursos, debe concederse a los Estados un amplio margen de apreciación».

Advertencia legal: El contenido de este documento no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

Para más información, consulte nuestra web www.ga-p.com, o diríjase al siguiente e-mail de contacto: info@ga-p.com.