Obligaciones estatales frente al cambio climático: claves jurídicas de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia

En su opinión consultiva de 23 de julio del 2025, la Corte Internacional de Justicia ha definido las obligaciones jurídicas de los Estados frente al cambio climático. Éstas se derivan de tratados internacionales, del derecho consuetudinario y de los derechos humanos. La corte afirma que la inacción estatal puede generar responsabilidad internacional, incluso por omisión. Aunque no es vinculante, la opinión fortalece la base jurídica de los litigios climáticos.

BLANCA LOZANO CUTANDA
Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

El 23 de julio del 2025, la Corte Internacional de Justicia se pronunció mediante una opinión consultiva sobre las obligaciones de los Estados frente al cambio climático, con especial incidencia en la protección internacional del clima.

La iniciativa surgió de un grupo de estudiantes del Estado insular de Vanuatu, cuya supervivencia se ve directamente amenazada por la subida del nivel del mar como consecuencia del cambio climático, y fue posteriormente respaldada por más de ciento treinta Estados. Mediante su Resolución 77/276, de 29 de marzo

del 2023, la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva en la que planteó dos preguntas:

a) ¿Cuáles son las obligaciones que tienen los Estados miembros de Naciones Unidas, de acuerdo con el derecho internacional, de proteger a otros Estados miembros y a las generaciones futuras contra el cambio climático?

b) ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas de estas obligaciones para los Estados cuando, por sus acciones u omisiones, han causado un daño significativo al sistema climático, con respecto a los Estados y a los pueblos e individuos de las generaciones presentes y futuras?

La opinión respalda la doctrina del Tribunal de Estrasburgo en el caso KlimaSeniorinnen

La opinión consultiva se emitió después de un proceso participativo sin precedentes en el que diferentes Estados y organizaciones internacionales presentaron numerosas alegaciones escritas y orales. La opinión fue adoptada por unanimidad de los quince jueces.

Aunque la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia carece de carácter vinculante, contribuye a aclarar y precisar el contenido y el alcance de las obligaciones que se derivan para los Estados de los tratados internacionales sobre cambio climático y del derecho internacional consuetudinario en esta materia. Los litigios climáticos internacionales podrían verse impulsados, en la medida en que los países más vulnerables al cambio climático demanden a los grandes emisores por incumplir dichas obligaciones. Además, los principios que establece la corte pueden servir de fundamento para que los tribunales nacionales resuelvan controversias relacionadas con el clima.

De acuerdo con el último informe del Sabin Center for Climate Change Law de la Universidad de Columbia, hasta mayo del 2023 tenía registrados en su base de datos más de dos mil trescientos casos de litigios climáticos a nivel mundial, con ciento noventa presentados en el último año. Según expone el informe, la mayoría de los casos registrados buscan resultados «proclima» y son presentados con frecuencia por organizaciones no gubernamentales (ONG) o personas físicas, si bien el informe señala que se incrementan los casos de recursos contra el lavado de imagen verde o *greenwashing* corporativo y también de «reacción contra los criterios ESG» (*Global trends in climate change litigation*, 2023).

En el ámbito jurídico del Consejo de Europa, el aspecto más relevante de esta opinión consultiva es el respaldo que otorga a la doctrina establecida por el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en su Sentencia de 9 de abril del 2024, caso *KlimaSeniorinnen Schweiz*. Al abordar las obligaciones de los Estados derivadas del derecho internacional de los derechos humanos, la opinión consultiva establece, al igual que el Tribunal de Estrasburgo, que la inacción climática estatal puede constituir una violación de los derechos humanos, en este caso, reconocidos por los tratados internacionales,

incluido el derecho al «disfrute de la vida privada y familiar, y del domicilio [...]».

Además, la Corte Internacional de Justicia adopta el mismo «objetivo de temperatura» como parámetro para evaluar el cumplimiento, por parte de los Estados, de sus obligaciones en materia de cambio climático, extraído del Acuerdo de París: limitar el aumento de la temperatura media global a 1,5 ºC respecto de los niveles preindustriales.

Es previsible que esta doctrina sea incorporada próximamente a nuestro ordenamiento jurídico por el Tribunal Constitucional, que en diciembre del 2024 admitió el recurso de amparo interpuesto por las asociaciones ambientales recurrentes contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio del 2023 (rec. 162/2021), que desestimó el recurso interpuesto contra el Plan Integrado de Energía y Clima (PNIEC), en el que se solicitaba su anulación por motivos formales y se pedía que el tribunal ordenase al Gobierno revisar los objetivos de mitigación del plan de forma acorde con los compromisos asumidos por España en el Acuerdo de París y las recomendaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés).

A continuación, se resumen las principales cuestiones abordadas en la opinión consultiva:

a) *Obligaciones de los Estados en virtud de los tratados internacionales sobre cambio climático*

   Según precisa la opinión consultiva, el derecho aplicable para determinar estas obligaciones está integrado, en primer lugar, por los tratados internacionales sobre cambio climático, principalmente la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto —con el alcance establecido en el epígrafe 221 de la propia opinión— y el Acuerdo de París.

   Éste constituye el «derecho aplicable más directamente relevante»; sin embargo, la corte precisa que a estos tratados no se les aplica el principio de *lex specialis*, por lo que no prevalecen sobre otras normas convencionales en materia de protección del medio ambiente ni sobre el derecho internacional consuetudinario general.

   La corte parte del «objetivo de temperatura» establecido en el Acuerdo de París, que consiste en limitar el aumento de la temperatura media global a 1,5 ºC respecto de los niveles preindustriales. Este objetivo se complementa con el propósito general formulado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: «estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que evite interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático».

   A continuación, la opinión consultiva recuerda las obligaciones que el Acuerdo de París impone a las partes, las cuales incluyen tanto deberes de resultado —como la presentación y actualización de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC)— como deberes de conducta, en virtud de los cuales los Estados deben adoptar medidas nacionales de mitigación y adaptación con la debida diligencia.

   La opinión consultiva examina los deberes de resultado y de conducta que el Acuerdo de París impone a las partes, y sienta

criterios interpretativos relevantes sobre su contenido y alcance, que trascienden lo expresamente previsto en el texto del tratado. Entre ellos, destacan los siguientes aspectos:

— En relación con el alcance de la discrecionalidad de los Estados para determinar las contribuciones determinadas a nivel nacional, si bien la corte reconoce que el acuerdo se limita a establecer la exigencia de que las sucesivas contribuciones representen una progresión respecto de las anteriores, considera que «las NDC de una parte deben reflejar su mayor ambición posible».

  La corte interpreta que «el nivel de ambición que debe reflejarse en las NDC de una parte no se ha dejado enteramente a la discreción de las partes. La disposición, interpretada en su contexto y a la luz de su objeto y propósito, así como de la obligación consuetudinaria de prevenir daños significativos en el medio ambiente, revela que el contenido de las NDC de una parte debe, en cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Acuerdo de París, ser capaz de contribuir adecuadamente al logro del objetivo de temperatura».

  La opinión precisa que este estándar de debida diligencia varía en función de diversos factores, en particular, de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas; sin embargo, «debido a la gravedad de la amenaza que representa el cambio climático, el estándar de debida diligencia que debe aplicarse en la preparación de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) es riguroso» y «significa que cada parte debe hacer todo lo posible para garantizar que las contribuciones determinadas a nivel nacional que presente representen su mayor ambición posible para alcanzar los objetivos del acuerdo».

— Respecto de las obligaciones de conducta, la corte considera que la obligación de «adoptar medidas nacionales de mitigación que apunten a alcanzar los objetivos de sus NDC exige que los Estados sean proactivos y adopten medidas que sean razonablemente capaces de lograr las NDC que han establecido. Estas medidas pueden incluir el establecimiento de un sistema nacional, que incluya legislación, procedimientos administrativos y un mecanismo de cumplimiento, y el ejercicio de una vigilancia adecuada para que dicho sistema funcione eficazmente, con miras a alcanzar los objetivos de sus NDC».

— Junto con las obligaciones de conducta relativas a la mitigación del cambio climático y a la adaptación, el Acuerdo de París incluye también deberes de asistencia financiera de los Estados desarrollados para ayudar a los países en desarrollo a cumplir sus obligaciones. El Acuerdo de París no especifica «la cantidad ni el nivel de apoyo financiero que debe proporcionarse», pero la corte considera que debe interpretarse en relación con el objetivo de temperatura, «de una manera y a un nivel» que permitan su logro.

b) *Obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional consuetudinario*

Otra conclusión destacada de la opinión consultiva es que el deber de prevenir daños significativos en el medio ambiente, incluido el sistema climático, constituye una obligación general de los Estados en virtud del derecho internacional consuetudinario. Por tanto, resulta aplicable a todos los Estados, con independencia de que sean o no parte en los acuerdos internacionales sobre cambio climático. La alusión implícita a los Estados Unidos es evidente.

La corte subraya que el deber de prevenir daños significativos en el medio ambiente no se limita a los casos de daño transfronterizo directo, sino que se extiende a preocupaciones ambientales globales, como el cambio climático. Por tanto, el deber consuetudinario de prevención se aplica expresamente al sistema climático, en beneficio tanto de las generaciones presentes como futuras.

La obligación de prevenir daños significativos en el medio ambiente, incluido el sistema climático, es una obligación de conducta y no de resultado, lo que significa que los Estados deben emplear todos los medios razonablemente a su alcance para evitar el daño, actuando con debida diligencia según sus capacidades y recursos.

La opinión señala que, de acuerdo con la jurisprudencia de la corte, el deber de debida diligencia exige que un Estado «utilice todos los medios a su disposición para evitar que actividades que tengan lugar en su territorio o en cualquier zona bajo su jurisdicción causen un daño significativo al medio ambiente de otro Estado» (caso *Plantas de celulosa en el río Uruguay*, *Argentina c. Uruguay*).

En esta obligación de utilizar todos los medios a su disposición, las capacidades de cada Estado constituyen un factor determinante. Por ello, a la hora de valorar la adecuación de las medidas adoptadas, «debe tenerse en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas». Además, en la adopción de estas medidas debe aplicarse el principio de precaución recogido en el principio 15 de la Declaración de Río.

La opinión señala que estas medidas abarcan tanto obligaciones sustantivas (como la adopción de medidas regulatorias, tecnológicas y administrativas) como procesales (en las que se incluyen evaluaciones de impacto ambiental, notificación, consulta y cooperación internacional).

En relación con la determinación de cuáles son las obligaciones consuetudinarias de los Estados que no sean parte en uno o más tratados sobre cambio climático, la corte afirma que un Estado cumple con dichas obligaciones si coopera con la comunidad de los Estados parte en esos tratados «mediante una práctica que se ajuste a la conducta exigida a los Estados» en virtud de dichos instrumentos. No obstante, advierte que, «si un Estado no parte no coopera de esa manera, recae sobre él toda la carga de demostrar que sus políticas y prácticas están en conformidad con sus obligaciones consuetudinarias».

c) *Obligaciones de los Estados en virtud de otros tratados ambientales*

La opinión señala que existen otros tratados internacionales que, aunque no se centran exclusivamente en el cambio climático, contribuyen de manera complementaria a la protección del sistema climático y sus elementos, entre los que destacan el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

La opinión examina cuáles son las obligaciones derivadas de estos instrumentos internacionales que se consideran pertinentes para la protección del sistema climático y, en particular, para la preservación de la biosfera como uno de sus componentes (epígrafes 318 y ss.).

Entre los tratados internacionales cuyo objeto no es la mitigación del cambio climático, la opinión destaca la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convenmar) porque, de resultas de una opinión consultiva del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (emitida el 21 de mayo del 2024), se considera que incluye obligaciones específicas de los Estados en relación con la protección del medio marino frente a los efectos adversos del cambio climático, considerando las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero como una forma de contaminación marina.

d) *Obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos*

La corte considera que «los efectos adversos del cambio climático, incluyendo, entre otros, el impacto en la salud y los medios de vida de las personas debido a fenómenos como el aumento del nivel del mar, la sequía, la desertificación y los desastres naturales, pueden perjudicar significativamente el disfrute de ciertos derechos humanos» tal y como se reconocen en los tratados internacionales (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

En particular, la opinión considera que una degradación grave puede dar lugar a una violación del derecho a la vida, a la salud y a un nivel de vida adecuado que, a su vez, comprende el derecho a la alimentación, al agua y a la vivienda, derechos todos ellos reconocidos en los tratados internacionales citados. Además, la opinión señala que el «disfrute del derecho a la privacidad, la familia y el domicilio [...]» también puede verse obstaculizado por los efectos adversos del cambio climático.

La corte hace referencia expresa a las opiniones y sentencias dictadas por otros tribunales regionales de derechos humanos en relación con los efectos adversos del cambio climático y, entre ellas, cita la sentencia del Tribunal de Estrasburgo en el caso *KlimaSeniorinnen* a la que hemos hecho referencia.

Además de reconocer la incidencia de la degradación ambiental en el ejercicio de los derechos humanos, la opinión consultiva reafirma el reconocimiento del «derecho a un medio ambiente limpio,

saludable y sostenible» como derecho humano, tal como fue proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 76/300, de 28 de julio del 2022.

e) *Consecuencias jurídicas derivadas de los actos y omisiones que causan daños significativos en el sistema climático*

La opinión consultiva sostiene que los tratados sobre cambio climático no contienen ninguna *lex specialis*, expresamente formulada, que excluya la aplicación de las normas generales del derecho internacional sobre la responsabilidad del Estado. En particular, la corte señala que el Comité de Implementación y Cumplimiento del Acuerdo de París carece de facultades para resolver controversias o establecer remedios, por lo que no tiene la capacidad de determinar la responsabilidad internacional de los Estados.

En consecuencia, la corte concluye que la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados climáticos, así como por las pérdidas y daños asociados a los efectos adversos del cambio climático, debe determinarse «aplicando las normas bien establecidas sobre responsabilidad del Estado en virtud del derecho internacional consuetudinario».

La corte reconoce que, cuando se trata de daños ocasionados por el cambio climático, la determinación de la responsabilidad puede presentar especialidades derivadas de la naturaleza acumulativa y global de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la pluralidad de Estados responsables y lesionados y de la dificultad de atribuir daños específicos a conductas concretas.

Sin embargo, la opinión consultiva considera que las normas sobre responsabilidad del Estado son lo suficientemente flexibles como para abordar los desafíos específicos planteados por el cambio climático. Además, aclara varias cuestiones generales relevantes para su aplicación y rebate los argumentos formulados durante el procedimiento consultivo según los cuales no sería posible atribuir responsabilidad internacional a los Estados por los daños derivados del cambio climático.

Entre estas cuestiones, cabe destacar las siguientes:

— En cuanto a la atribución de la responsabilidad a un Estado, debe partirse de que la norma bien establecida en el derecho internacional de que «la conducta de cualquier órgano de un Estado debe considerarse un acto de ese Estado» es aplicable en el contexto del cambio climático.

— En segundo lugar, la corte estima que el hecho internacionalmente ilícito del que se deriva la responsabilidad del Estado «no es la emisión de gases de efecto invernadero *per se*, sino el incumplimiento de las obligaciones convencionales y consuetudinarias identificadas en la pregunta *a*».

  En atención a ello, «el hecho de que un Estado no adopte medidas adecuadas para proteger el sistema climático de las emisiones de gases de efecto invernadero, incluidas las derivadas de la producción y el consumo de

combustibles fósiles, la concesión de licencias de exploración de combustibles fósiles o la concesión de subsidios a los combustibles fósiles, puede constituir un hecho internacionalmente ilícito atribuible a ese Estado» capaz de generar responsabilidad.

— En lo que respecta a la conducta de actores privados generadora de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la corte «observa que las obligaciones identificadas en la pregunta *a* incluyen el deber de los Estados de regular las actividades de los actores privados como un asunto de debida diligencia». En consecuencia, «la atribución en este contexto implica atribuir a un Estado sus propias acciones u omisiones que constituyen una falta de ejercicio de la debida diligencia regulatoria».

— En lo que atañe a la atribución de responsabilidad internacional a un Estado, la corte reconoce que «el hecho de que múltiples Estados hayan contribuido al cambio climático puede, de hecho, aumentar la dificultad de determinar si, y en qué medida, el incumplimiento por parte de un Estado individual de una obligación identificada en la pregunta *a* ha causado un daño significativo al sistema climático».

  No obstante, a juicio de la corte, ello no impide establecer un vínculo causal entre las acciones u omisiones ilícitas de un Estado y el daño derivado del cambio climático. La corte considera que el estándar de «un nexo causal suficientemente directo y cierto» entre la presunta conducta ilícita y el daño alegado es lo suficientemente flexible como para abordar los desafíos específicos que plantea el fenómeno del cambio climático.

  Para establecer dicho nexo causal ha de realizarse una evaluación del caso concreto atendiendo a varios elementos. Entre ellos, la opinión invoca su doctrina de que «el hecho de que el daño fuera resultado de causas concurrentes no basta para eximir [a un Estado] de la obligación de reparar» (caso *Actividades armadas en el territorio del Congo*, *República Democrática del Congo c. Uganda*).

  En lo que respecta a la relación de causalidad, la corte señala que ésta implica dos elementos diferenciados: en primer lugar, debe determinarse si un evento o tendencia climática concreta puede atribuirse al cambio climático de origen antropogénico; en segundo lugar, es necesario establecer en qué medida los daños causados por el cambio climático pueden atribuirse a un Estado o grupo de Estados en particular.

  Mientras que este segundo elemento exige una evaluación *in concreto* en relación con las reclamaciones específicas formuladas por los Estados, el primer elemento puede, en muchos casos, abordarse mediante herramientas y métodos científicos.

— Por último, la corte afirma que las obligaciones de los Estados «relativas a la protección del sistema climático y otras partes del medio ambiente de las

emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero, en particular la obligación de prevenir el daño transfronterizo significativo en virtud del derecho internacional consuetudinario, constituyen obligaciones *erga omnes*». En consecuencia, «todos los Estados parte tienen un interés jurídico en la protección de las principales obligaciones de mitigación establecidas en los tratados sobre cambio climático y pueden invocar la responsabilidad de otros Estados por no cumplirlas».

En cuanto a las consecuencias jurídicas concretas derivadas de actos ilícitos, la corte considera que no corresponde a la opinión consultiva especificarlas, ya que dependen de la violación específica de que se trate y de la naturaleza del daño particular.

Sin embargo, como observación general, señala que los incumplimientos pueden dar lugar «a todo el abanico de consecuencias jurídicas previstas en el derecho de la responsabilidad del Estado» y, en particular, pueden incluir estas obligaciones:

a) el cese de las acciones u omisiones ilícitas, si continúan;

b) proporcionar seguridades y garantías de no repetición de acciones u omisiones ilícitas, si las circunstancias así lo requieren; y

c) la reparación íntegra a los Estados lesionados en forma de restitución, indemnización y satisfacción, siempre que se cumplan las condiciones generales del derecho de la responsabilidad del Estado, incluido que pueda demostrarse un nexo causal suficientemente directo y cierto entre el hecho ilícito y el daño.

La corte concluye recalcando la singularidad y relevancia de este procedimiento consultivo, al que califica de «diferente a cualquier otro que se haya presentado ante ella». Asimismo, subraya que, si bien el derecho internacional desempeña un papel importante en la respuesta al problema del cambio climático, su capacidad es, en última instancia, limitada. La corte califica el cambio climático como «un problema existencial de proporciones planetarias que pone en peligro todas las formas de vida y la salud misma de nuestro planeta».

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.